

Basabe Serrano, Santiago. **De la formulación de propuestas educativas para el mercado a la construcción de espacios de reflexión y criticidad. La crisis de la universidad latinoamericana y sus posibles salidas: El caso ecuatoriano.** Informe final del concurso: La educación superior en América Latina y el Caribe. Redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/edu/basabe.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

De la formulación de propuestas educativas para el mercado a la construcción de espacios de reflexión y criticidad. La crisis de la universidad latinoamericana y sus posibles salidas: El caso ecuatoriano.

Santiago Basabe Serrano*

Introducción.

El tema de la educación, y especialmente de la universitaria, se ha sido mantenido a lo largo de la experiencia latinoamericana como uno de los puntales a partir de los que se podría alcanzar el tan ansiado desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Sin embargo, la configuración de postulados y frases acuñadas han servido tan solo para justificar los ingentes gastos ocasionados en la realización de seminarios, ponencias, congresos y demás actividades académicas y profesionales, en las que más allá de las conclusiones efusivas y las fotografías de cierre no se ha concluido en argumentaciones valederas, claras, y, por sobre todo, realizables en la especificidad de la vida republicana de nuestros países.

A consecuencia de aquello, el distanciamiento entre la discursividad, los juegos asumidos por los actores del sistema educativo y las políticas efectivamente articuladas dentro del diseño normativo planteado, marcan una constante frente a la cual la convergencia de estas variables parecería ser no solo el espacio de generación del desarrollo institucional de la universidad, sino también un avance en la reconceptualización de la noción del respeto al Estado de Derecho; observado como una de las vías más idóneas para alcanzar elementales niveles de estabilidad en nuestras democracias.

De otro lado, la validez del sistema universitario vigente, las políticas de selección del alumnado, la estructura curricular de las carreras ofrecidas, la eficiencia de los centros de educación superior, entre otros, surgen como algunos de los criterios sometidos al análisis y la discusión permanente, aunque prescindiendo de una exploración que vaya más allá de aquellas variables. De hecho, a pesar de algunos intentos al respecto, pocos son los estudios que se han centrado en definir una realidad palpable: la universidad, no solo en América Latina sino en cualquier entramado social, constituye un nítido reflejo de las dinámicas, lógicas de actuación y, en fin, del *sentido* que caracteriza la vida misma de un pueblo. Por tanto, si el observar el desempeño y los niveles de interacción de la sociedad política nacional se halla dado por la contemplación de sus diferentes aristas; de ellas, la universidad es una de sus mejores expresiones. Es allí, precisamente, donde más palpablemente se refleja *cómo es* y hacia *dónde va* un estado y sus asociados.

Por tanto, el trabajo que se presenta pretende establecer las dinámicas e interacciones sociales que han caracterizado a la universidad latinoamericana, y especialmente a la del Ecuador, a lo largo del siglo XX. En este empeño, se partirá de una aproximación teórica en la que se procura engarzar las principales líneas de reflexión suscitadas desde la Academia, para de allí derivar hacia los movimientos sociales que han servido como referentes para la revisión de las agendas públicas en este sector - como son los casos de las movilizaciones de Córdoba (1918) y París (1968) -. Concluiré dicha panorámica ofreciendo un acercamiento a las principales políticas establecidas para la educación superior por la UNESCO - a través de la Conferencia Mundial de la Educación Superior (1998) - y el Banco Mundial, para luego examinarlas al tenor del diseño normativo elaborado para el subsistema universitario ecuatoriano.

Seguidamente, me detengo en el análisis de las consecuencias de las Reformas de Córdoba en la educación superior latinoamericana y básicamente en la ecuatoriana; allí esbozaré los logros hallados pero también criticaré los efectos perniciosos que la falta de remozamiento de aquéllas generan en un mundo globalizado como el que afrontan sociedades de corte post-industrial. A la descripción planteada se agregará la incidencia del surgimiento vertiginoso de la universidad privada y sus incidencias dentro del subsistema de la educación superior, así como también los cambios que dentro de la relación estado- universidad – sociedad se pueden observar de las variables expuestas.

Ya en el caso específico de la educación superior ecuatoriana, la reflexión que se ofrece gira en torno a dos aspectos cruciales; por una parte, se señala que en este país la transformación del subsistema educativo universitario no está dada por una incidencia decisiva del proceso de ajuste estructural sino mas bien por un reacomodo de los actores políticos y sociales en él inmersos y que ven en la universidad un espacio de afianzamiento y definición del poder político, de la clientela electoral y del acaparamiento de recursos públicos, que posibilitan la definición de los espacios de poder político en el escenario nacional; y, de otra parte, se establece que el fenómeno antes planteado no responde tampoco al proceso de desconstitución de la matriz estado céntrica (Cavarozzi, 1990), pues aquella jamás llegó a constituirse plenamente en el Ecuador.

De otro lado, aunque dentro de la caracterización del subsistema universitario nacional, se señala como otro de los ejes del proceso de reconfiguración de las dinámicas y lógicas de actuación de aquél a la constitución de un doble código de generación de sentido: el primero de carácter normativo y elaborado alrededor del diseño institucional generado por el aparato estatal; y, el segundo, que he denominado *subterráneo*, y que implica los acuerdos y negociaciones llevadas a cabo por actores específicos y que es el que realmente guía el devenir de la educación superior nacional. Demás está decir que este conjunto de comportamientos, opuesto en buena medida al de carácter jurídico, es el que impera y el que provoca el mantenimiento y vigencia del subsistema y de sus componentes.

Finalmente, y luego de establecer una etiología diferente para explicar el caos de la educación superior ecuatoriana, señalo algunas pautas en torno a provocar una reconfiguración de la universidad nacional. Así, si por un lado se esbozan algunos lineamientos tendientes a liberalizar el manejo del subsistema universitario nacional bajo el manto de la libre competencia y la asignación de incentivos; por otro, se establece claramente que el papel del estado, para estos fines, es nodal, pues a partir de la constitución de una agencia pública sólida y eficiente es que se puede lograr el establecimiento de una verdadera Academia, la constitución de una universidad seria y respetable y, finalmente, la producción de ciudadanos críticos y con una visión humanística en lo que a ciencia y tecnología se refiere.

1.- La universidad como espacio de poder.

Desde diferentes enfoques, el análisis de la universidad parecería llevarnos a la observación de la matriz societal de un pueblo determinado en una temporalidad específica. Concatenadamente, en este espacio se podría visualizar también la carga valórica - en lo cultural y político - que orienta el devenir de los pueblos y que deja entrever además su compromiso, bien con la libertad, la democracia y la institucionalidad; bien con conductas de tinte autoritario, irrespetuosas del derecho legítimo del “otro” y contemplativas de prácticas reñidas con la seguridad normativa y el Estado de Derecho.

En este mismo sentido, no se puede dejar de considerar que la universidad constituye un espacio social, un campo de aglutinación y convergencia, en el que las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas, pugnan por la consecución y afianzamiento del poder. Dicha tensión y lucha en el espacio de interacción mencionado se afirma aún más, e incluso se exagera, si se asume al poder no solo desde la perspectiva tradicional del término, sino ampliándolo hacia una acepción difusa, en la que las variables simbólicas y culturales tienen trascendencia notoria. De allí que la dificultad y complejidad en el análisis de un sistema tan entrampado como el de la educación universitaria se preste para más de una interpretación y para más de una posible salida a su empantanamiento. Como he dicho, la diversidad de aristas de análisis y la variedad de actores e intereses que se encuentran en juego, llevan a calificar a la universidad como una *organización compleja*, (Acosta, 2000: 51, 52) en la que el entramado institucional, generador de reglas de comportamiento y reducción de complejidad – en términos luhmanianos –, crea sentidos de pertenencia y cohesión social que entran en tensión permanente con la actitud y códigos de comportamiento de los diferentes jugadores. Luego, tenemos una esfera normativa que camina por un andarivel diverso, disperso y diferente, de aquél en el que se mueven los juegos de los actores y estructuras organizativas, concluyendo muchas de las veces en juegos de suma 0, por los que la institucionalidad es dejada de lado, con el consiguiente deterioro del indispensable imaginario de seguridad jurídica. En fin, si se considera a la universidad como un sistema de acción colectiva, se puede acotar que en éste existe una *zona estructurada* – la normativa – compuesta por el diseño institucional predeterminado; y, otra, *desestructurada*, en la que los actores permanentemente construyen y modifican sus conductas, códigos de actuación y en sí las reglas de juego (Crozier y Friedberg, 1990). Dicha dualidad, en el marco de la permanente tensión entre lo político y lo económico, y su pugna por generar supremacía en la orientación de la universidad, trae como consecuencia un proceso de readaptación y reacomodo de las instituciones, de su organización, y en sí de los objetivos mismos que marcan la vida de los centros de educación superior, más allá de diferenciaciones de carácter académico y/o administrativo.

2.- Movimientos sociales y universidad: el cambio en el modelo universitario.

Es precisamente esa tensión entre las zonas estructuradas y desestructuradas - de la que ya he hablado - vista en varios episodios históricos, la que ha dado origen al remozamiento de viejos paradigmas, anquilosados en la educación universitaria, y que impedían dilucidar la verdadera dimensión de este subsistema social. A efectos de contextualizar las ideas reseñadas, y con el afán de ubicar temporalmente las variaciones de mayor trascendencia en la educación superior suscitadas a nivel de América Latina, a continuación intentaré una ligera esquematización de las principales estrategias colectivas – en términos de Tilly, Tarrow y los accionalistas – encaminadas a generar procesos de *cambio y progreso*, y en las que los estudiantes han tenido un papel determinante.

En primer lugar, menciono los movimientos estudiantiles de Córdoba (1918), pues éstos parecen consolidar la reforma universitaria de inicios del siglo XX, no solo por la coyuntura en la que se desarrollaron, sino además porque sus principales efectos y connotaciones trascienden del plano académico y pedagógico y se insertan en la discusión político-económica y social del momento (Tünnermann, 1996: 218). En esencia, la protesta argentina se la puede considerar como la expresión del compromiso latinoamericano con la modernidad, la sociedad y la cultura (Rojas Mix, 1998) y se la podría resumir bajo tres ejes fundamentales:

- a) la democratización de la universidad; exteriorizada por los siguientes medios: acceso sin restricciones ni evaluaciones previas, flexibilización de horarios, eliminación del control de asistencia; y, matrícula - colegiatura imputadas al gasto público;
- b) la ampliación de las instancias de decisión universitaria *hacia afuera*, vía autonomía de las universidades respecto a las políticas públicas, y *hacia adentro*, a través de la participación del estudiantado, no solo en el plano de lo académico sino también en el campo de la problemática administrativa, financiera e institucional de las universidades. Dicha pretensión se engarzó con la proposición de un gobierno tripartito en el que convergen estudiantes, profesores y ex alumnos – aunque éstos nunca alcanzan a ocupar las instancias de poder señaladas, cediendo su posición al personal administrativo y de servicios de los centros de formación superior -; y,
- c) mejora en el nivel de la educación - vía evaluación periódica de contenidos y de profesores, redefinición de pedagogías a utilizar, selección rigurosa del personal docente, cátedras optativas, etc. - y afianzamiento de la universidad como un espacio que, más allá de constituirse en transmisor de conocimientos, se defina como un puente entre la criticidad y la formación de identidades y la problemática cotidiana de los diversos tejidos sociales.

Anticipando que *ex profeso* he dejado para un análisis ulterior las consecuencias de las reformas en la educación superior latinoamericana, aquí me limitaré a señalar que aquellas constituyeron el anuncio de la posterior crisis de las estructuras sociales de esta parte del continente (Tunnermann, 1996: 232), y, al mismo tiempo, sirvieron de escenario anticipatorio a la subsecuentemente reafirmación del Sujeto – Estudiante (Touraine, 1988), su reacomodo dentro de los espacios de injerencia pública y la reconceptualización de los objetivos mismos de la universidad - y del papel de la ciencia *per se* - que se encuentran anclados como principales agendas reivindicativas – en este particular aspecto – en las posteriores movilizaciones parisinas de mayo de 1968.

Dichas propuestas y demandas sociales, agregadas a aquellas provenientes de la movilización cordobesa y aún otras producidas desde la reflexión de académicos y teóricos, convergerán finalmente en la Conferencia Mundial de la Educación Superior (1998), organizada a instancia de la UNESCO, y que estará llamada a constituirse en el último de los marcos referenciales desde el que se efectuará la exploración que a este trabajo corresponde. Lo dicho, puede ser resumido con algunas de las líneas directrices abordadas en la Conferencia referida, y que se las puede encasillar de la siguiente forma:

- a) búsqueda de nuevos mecanismos para la elaboración de un conocimiento novedoso, práctico, y que tenga íntima relación con la realidad cultural de cada pueblo. Para el efecto, el incentivo y apoyo a la investigación científica, en sus diferentes escalas, es un factor preponderante;
- b) empeño en la formación de profesionales altamente calificados y con capacidad de enfrentar un mercado laboral cada vez más competitivo;
- c) establecimiento de canales de enlace entre la comunidad universitaria y la sociedad, de tal forma que exista una reinversión de los recursos asignados por el estado hacia sectores vulnerables o estratégicos; y,
- d) concientización de la necesaria formación ética del alumnado, la que se verá reflejada en la criticidad social de cara a las transformaciones político – económicas de fines del siglo XX.

En síntesis, los tres episodios históricos señalados: la Reforma de Córdoba de 1918, la movilización estudiantil de mayo de 1968 y la Conferencia Mundial de la Educación

Superior de 1998, constituyen los referentes alrededor de los que se han desarrollado las principales ideas y propuestas para la universidad durante el siglo que acaba de fenecer. De dichos posicionamientos, a los que habría que agregarse aquél de corte economicista sustentado por el Banco Mundial, es que los estados han tomado las principales ideas rectoras de su normativa interna y de las lógicas que dan sentido a sus sistemas educativos. Por tanto, la traslación a la realidad de los presupuestos ligeramente esbozados es parte ya del juego de actores, instituciones y entramado político y social de cada país, y de cara a cada escenario particular es que el análisis y los resultados variarán indefectiblemente.

3.- Las Reformas de Córdoba: sus consecuencias.

Como ya se señaló, la crisis estructural plasmada en las relaciones entre universidad, estado y sociedad civil, parecería ser la principal fuente o *leit motiv* que llevó al cambio plasmado en la Reforma de Córdoba de 1918. Sin embargo, dicha alteración del sistema universitario y de la educación superior en sí misma, no se la puede considerar como una modificación profunda en las estructuras societales y en las interacciones suscitadas entre los actores, sino mas bien como una reconfiguración del modelo institucional, desde lo normativo, que deja sobre el tapete nuevas orientaciones para el desempeño de la vida universitaria. Por tanto, si bien se superan algunas lógicas de actuación, se da nacimiento a otras no menos preocupantes y que darán lugar a un posterior reacomodo de la educación superior, vivenciado con el surgimiento de las políticas de ajuste estructural, ubicadas en las dos últimas décadas del siglo XX.

Así, si la universidad se hallaba restringida, en cuanto a su acceso, a las élites económicas y a grupos de presión específicos, con la Reforma de Córdoba las puertas de los centros de educación superior se abren de tal forma que aún por sus puertas laterales y de servicio hallamos estudiantes y pseudo-estudiantes que pretenden tergiversar - y de hecho lo logran - la concepción de la democratización de la enseñanza. De esta manera, la tensión entre igualdad formal e igualdad material¹ - interpretada desde la eliminación del examen de ingreso – vive, en el caso del Ecuador, una lucha encarnizada y ubicable a mediados del siglo pasado, y que concluirá álgidamente en favor de la segunda, con no pocas consecuencias para la vida institucional de la universidad y del sistema social en términos más amplios.

Sin embargo, y a pesar de haberse reseñado los efectos producidos por la expansión indiscriminada de la matrícula en la universidad latinoamericana, cabe acotar que existen otros factores periféricos o externos al sistema educativo superior que abonan a dicho desenlace. Aquellas variables, de carácter estructural, guardan relación con el aumento demográfico presente en la región hacia los años sesenta y setenta, el proceso

¹ La pretendida ampliación del acceso a la formación universitaria, sin restricciones ni formalidades previas que cumplir, no es coherente ni siquiera con los tratados e instrumentos jurídicos internacionales en los que los propulsores de esta tesis sustentan su posición. Se ratifica lo dicho en función de que los propios diseños normativos invocados establecen la necesaria discriminación es base a parámetros susceptibles de medición específica. Así, el párrafo décimo del Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala: “Toda persona tiene derecho a la educación.”. “ (...) El acceso a los estudios superiores será igual para todos **en función de los méritos respectivos**”. En el mismo sentido ubicamos el Art. IV de la Convención para la Lucha contra la Discriminación en el Dominio de la Educación (1960), el cual establece: “Los estados signatarios se comprometen a volver accesible a todos, en plena igualdad, **en base a la capacidad de cada uno**, la educación superior”. Concluyo con la cita hallada en el Art. 13 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo tenor literal expresa: “La educación superior debe volverse accesible a todos en plena igualdad, **en base a las capacidades de cada uno**, por todos los medios apropiados y, en particular, por la instauración de la gratuidad”. Las negrillas son mías.

de urbanización y acrecentamiento de los polos ciudadanos de desarrollo, la formación y aglutinación de la clase media y la mayor participación e injerencia de las mujeres² como fuerza de trabajo, y a la vez, como actrices trascendentes en el proceso de formación académica (Schwartzman, 1996: 60).

Correlativamente, la expansión de la oferta laboral¹ en campos para los que se requieren mayores niveles de especialización profesional, el decrecimiento de la demanda hacia el trabajo manual y los continuos programas de adiestramiento y formación secundaria para adultos, constituyen también factores definitorios de la ampliación de la matrícula universitaria y de generación de sentido en la relación: *ingreso - profesión - educación familiar - oportunidades educativas para los hijos*. Por tanto, el fenómeno analizado debe ser visto tanto desde lo micro como también a partir de un enfoque más amplio y omnicompreensivo de la realidad latinoamericana.

Ejemplifico la argumentación en torno al galopante incremento de la matrícula universitaria citando algunos datos estadísticos a través de los cuales se puede establecer que la relación: *auge - crisis - reforma* (Acosta, 2000), puede ser engarzada, respectivamente, en las primeras cinco décadas del siglo XX, en el debilitamiento de los años sesenta y setenta, y, finalmente, en el colapso del aparato estatal suscitado en las décadas de los ochenta y noventa. Así, entre los años cincuenta y ochenta la matrícula universitaria en América Latina se expande de 270 mil a 7 millones; vale decir, de menos del 2% en la mitad del siglo a 18% (Schartzman, 1996: 59) en la denominada “década perdida”, cerrando en 8 millones de estudiantes para fines de los noventa²

Retomando el análisis de las consecuencias de la mal entendida aplicación de las Reformas Cordobesas en el Ecuador de la década de los sesenta, señalo que la apertura del gobierno interno de la universidad, y de sus decisiones, hacia actores de trascendencia en el desempeño del *alma mater*, genera otro efecto perverso en la educación superior de este país: el surgimiento de una pseudo dirigencia estudiantil que pulula, drena y absorbe recursos del estado en favor de intereses corporativos y partidistas, abanderados por una supuesta lucha en la que el rigor académico, la calidad de la enseñanza, el incentivo a la investigación y la extensión universitaria, son precisamente los ejes que menor trascendencia e interés suscitan³. Luego, las facultades y escuelas, así como la infraestructura en sí de las ciudades universitarias, se convierten en células, los dirigentes en comandos y la población estudiantil en militancia activa⁴.

En cuanto a la calificación e idoneidad del personal docente, las variaciones suscitadas en esta esfera de la educación superior parecen seguir la misma lógica de la democratización - ¿o pseudo democratización? - aparecida entre los estudiantes. Si hasta antes del surgimiento de la Reforma Cordobesa la categoría o status de profesor universitario estaba dada por una meritocracia infranqueable a la cual era imposible cuestionar, con el indiscriminado aumento de la población estudiantil la nómina de docentes también se ensancha en términos cuantitativamente importantes. Sin embargo, el proceso de decantamiento del claustro de profesores ya no pasa por la calidad y capacidad de gestión de aquellos, sino mas bien por su adscripción partidista, el corporativismo y la clientela⁵.

Finalmente, la ansiada autonomía universitaria degeneró en una suerte de *impunidad universitaria*, bajo la cual la conquista referida, plausible y fundamental para el desempeño institucional de la universidad, fue trastocada y vista como una fuente inagotable de recursos, derechos, prebendas y demás, pero a la vez como una

² Nótese que esta es la etapa histórica en la que se perfilan los primeros movimientos feministas articulados a un proyecto emancipador y vivenciado en la inserción de las mujeres en espacios públicos de politización y búsqueda de espacios de poder. Para el efecto, la universidad y la academia constituían los escenarios propicios y con mayor poder de convocatoria.

justificación para evitar y eludir la necesaria acción de control, fiscalización y rendición de cuentas de la universidad hacia el estado y, fundamentalmente, hacia la población en general. Luego, la ausencia de incentivos - positivos y/o negativos - desde los aparatos gubernamentales y la presencia de un estado benévolo y excesivamente permisivo al momento de asignar recursos públicos, degenerarían en el traslado de este patrimonio hacia un agujero negro y oscuro, impenetrable e inalienable, ejemplificador del debilitamiento paulatino de la legitimidad de los centros de educación universitaria.

Lo dicho no pretende ofrecer una visión reduccionista de la educación superior en América Latina y en el Ecuador en específico, pues más allá del fenómeno de la masificación de la matrícula universitaria se presentaron otros hechos colaterales que ya han sido citados - como la ausencia de procesos de selección de docentes y personal administrativo, el descenso en los niveles académicos de la enseñanza, el aprisionamiento de los centros de educación entre las redes de la política partidista, etc. - y que en conjunto dan lugar al proceso de auge, crisis y ajuste que también se ha planteado con anterioridad. Me he referido particularmente al aumento en los niveles del estudiantado pues de allí parecerían derivarse el resto de *males* que aquejaron y aún dejan ver sus estragos en la universidad latinoamericana, y fundamentalmente en la ecuatoriana de carácter público.

En otra perspectiva, las distintas facetas afrontadas por la universidad latinoamericana pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: a) desarrollista (60's) - aunque en el Ecuador agota en la década anterior -, caracterizada por la generación de conocimientos para la obtención y delineamiento de información en pro de la expansión productiva de nuestros pueblos; b) de la Teoría de la Dependencia (70's), en la que el modelo de producción *hacia adentro* (ISI's) y la doctrina de la CEPAL se imponen; c) de la decadencia (80's), descrita a partir de la atomización de la investigación científica y el énfasis otorgado al método comparativo, y donde la "crisis" es la categoría de análisis a la que se recurre persistentemente (García, 1996: 13); y, d) de la era globalizadora (90's), en la que actores sociales y económicos vuelcan su atención hacia la universidad en búsqueda de mayor producción y distribución focalizada de conocimientos.

4.- El surgimiento de la universidad privada y la reducción de complejidad del subsistema de la educación superior.

Una vez que se ha bosquejado la realidad de la universidad ecuatoriana a lo largo del siglo XX, y previo a considerar tanto el proceso de retirada de la matriz estado céntrica (Cavarozzi, 1993) como el surgimiento de la corriente de ajuste estructural - con la consiguiente vocación neoliberal que se impregna a las políticas mundiales -, es crucial el detenerse brevemente en el análisis de los efectos que conlleva el apareamiento de la universidad privada en el escenario estudiado. Su injerencia y las derivaciones que ella produce, a partir de la reducción de complejidad en la estructura educativa universitaria, van más allá de dicha aclimatación sistémica, y se visibilizan en la oxigenación de las demandas y requerimientos de los estudiantes y del mercado laboral.

De esta manera, cuando a los centros universitarios financiados con fondos públicos se trasladan las huestes del partido y la militancia, cuando se deja de lado la formación académica argumentando la necesidad de priorizar otro tipo de "valores" de mayor trascendencia, la necesidad de ampliar los espacios de gestión de la universidad hacia el financiamiento y administración del sector privado se vuelve necesaria. De allí que el surgimiento de este tipo de instituciones, aunque sin el apogeo suscitado a partir del último cuarto del siglo XX, constituya la vía a través de la cual, para la época, se

canalizan intereses, preferencias y oportunidades requeridas por un sector poblacional⁶ que había sido literalmente marginado de la intervención activa en la universidad pública.

De hecho, la creación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1946) y de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (1962) vienen a constituirse en espacios académicos en los que, además de generarse una orientación más institucionalizada, se evacúan de mejor forma los altos niveles de incertidumbre que las pugnas políticas habían creado en la educación superior pública. Lo dicho, sumado a la mayor pluralidad de posiciones políticas que se evidenció, da lugar no solo a la producción de profesionales de alto nivel, sino también a que el proceso de pérdida de legitimidad de la universidad ante la sociedad empiece a reorientarse, aunque sin llegar a niveles óptimos de aceptación e influencia en las decisiones públicas más trascendentes.

De otro lado, y si bien es cierto los niveles de matrícula en los dos centros de educación superior citados – y que se encuentran ubicados en los dos polos de desarrollo nacional, como es Quito y Guayaquil – no son de la magnitud de aquellos evidenciados en las universidades públicas, al menos desde allí se aporta a la generación de otras opciones de estudios de tercer nivel, reduciendo, en alguna medida, las crecientes demandas dirigidas desde las clases medias ecuatorianas y generando, como ya se mencionó, un proceso de decantación del alumnado – vía examen de ingreso – que repercutirá, posteriormente, en los índices de inserción laboral de los graduados⁷.

Sin embargo, con el transcurso de los años, la orientación hacia las clases medias asumida en un principio por estos centros de educación superior, irá dirigiéndose hacia sectores económicamente más representativos, con lo que se suscita un vacío en el mercado de las ofertas académicas, el que será asumido, ya para la década de los ochenta y noventa, con un conjunto de universidades privadas que entrarán a cubrir esos espacios, aunque con menores niveles de calidad y eficiencia en la gestión universitaria.

5.- La nueva concepción de la universidad latinoamericana. Cambios y referentes específicos.

Como se ha expresado brevemente, el auge del estado de bienestar – que en el caso del Ecuador parece no haberse consolidado ni aún en las épocas del llamado boom petrolero – y su benevolencia al inyectar recursos de todo orden a vastos sectores de la sociedad y de la economía, llega a su colapso con la denominada “crisis de la deuda”⁸, lo que se materializa en el ámbito de la educación, y específicamente en la de tercer nivel, a través de la progresiva disminución de aportes fiscales a las arcas universitarias, con las consecuencias que de aquello se derivan: restricciones a la inversión en investigación, austeridad en el manejo de la política salarial de docentes y personal administrativo, deterioro de la infraestructura de los centros de educación superior, etc.

Desde una perspectiva macro, lo que se escenifica con la injerencia del proceso de ajuste neoliberal es una nueva crisis en la estructura de las relaciones entre estado, sociedad y universidad (Brunner, 1994), la que, aunada a las políticas de modernización y de liberalización de las redes de control, genera una reforma de los linderos entre las esferas de lo público y lo privado. De hecho, se verifica un fenómeno de rearticulación de las lógicas de comportamiento por medio del cual la formación académica pasa del conocimiento humanístico y filosófico a la transmisión de un saber puramente tecnocrático y específico, con todas las connotaciones que ello acarrea sobre la elaboración de la criticidad y la progresiva construcción y re-construcción cultural de los pueblos.

Luego, las dinámicas de acción orientadas hacia el mercado producen efectos visibles en las universidades y en sus interacciones, siendo dichas evidencias materializables en los siguientes aspectos: a) restricción al ingreso de estudiantes en la universidad pública; b) reducción de las asignaciones presupuestarias a este sector; c) cobro de derechos de matrícula en instituciones educativas del estado; d) apertura a la competencia entre universidades públicas y privadas con miras a la captación de recursos del fisco; e) inserción de las lógicas del mercado y de la ley de la oferta y la demanda como catalizadores y reguladores del sistema educativo; f) sometimiento de la educación a las pautas empresariales y a la relación costo/beneficio como eje de actuación; y, g) mecanismos de evaluación universitaria centrados en la producción final generada (estudiante – producto)⁹

Contraponiendo escenarios, se pueden plantear dos momentos definitivos en la orientación de la educación superior de América Latina; el primero, caracterizado por la búsqueda de la profesionalización de los educandos, el incentivo a la investigación científica – y la criticidad que ella lleva envuelta – y la extensión, entendida como el proceso a través del cual la comunidad universitaria se constituye en la correa de transmisión entre dicha institucionalidad y la variedad del tejido social, alcanzando de esta forma su legitimidad. En esta etapa, en la que los objetivos planteados se los concibe dentro de una formación holística, corresponde a los primeros años *a posteriori* de la Reforma de Córdoba de 1918, aunque en lo que se refiere al Ecuador las características citadas sean poco evidenciables.

Así, para el caso ecuatoriano, la etapa señalada encuentra su punto de quiebre al final de la década de los años cincuenta, avizorándose un ínterin entre aquella y la que será posteriormente descrita, que se lo podría ubicar en las décadas de los sesenta y setenta, y que se halla marcada por los fenómenos de deterioro de la calidad de la enseñanza universitaria ya descritos. De hecho, y contradictoriamente, la llegada tardía de las Reformas de Córdoba al Ecuador marcan un espacio de latencia, en el que la incipiente Academia nacional termina por desarticularse y generar un vaciamiento de la concepción de la educación superior nacional.

Retomando, el segundo de los momentos acotados parte de la adopción de los ajustes al modelo de producción fordista y del desmoronamiento del estado de bienestar, caracterizándose por una redefinición de los ámbitos y objetivos de la universidad. Si las lógicas del mercado y su sentido economicista y econométrico son los que orientan la articulación de las diferentes estructuras sociales, la educación no deja de verse sometida a dichas dinámicas, por lo que se concibe a aquélla como un *servicio*, al estudiante como el *producto* final del proceso de transferencia de conocimientos y a la calidad¹⁰, la eficiencia y la adaptación al mercado laboral, como los ejes de gestión universitaria.

De este modo, si hasta mediados del siglo XX se formaban profesionales calificados, con vocación de servicio a la comunidad y generadores de espacios de interacción entre el progreso técnico y el progreso cultural¹¹; para finales de la centuria pasada la actividad de las universidades se halla centrada en la entrega al mercado de los productos – léase estudiantes - que éste requiere, con las especificaciones, características y limitaciones que se determinan de acuerdo a las lógicas impuestas. Concomitantemente, si la orientación se halla dada hacia la vigencia del racionalismo instrumental como eje que proporcione sentido a la actividad universitaria, la ecuación costo / beneficio marca la conducta de los diferentes actores inmersos en dicho escenario¹²

Sintetizando, ante la reducción de recursos públicos para la universidad, dicha variación en el escenario empuja, ineludiblemente, a que los centros de educación superior generen mayores vínculos y relaciones con el sector productivo, con la empresa y, en general, con la inversión privada. De allí que los estratos defensivos de la autonomía de la universidad empiecen a desaparecer, sus tradiciones académicas disminuyan ostensiblemente y, finalmente, las lógicas de gestión y operación se encapsulen en criterios de rentabilidad y eficiencia. En sí, la obsesión por correlacionar planes de estudio con demandas del mercado condena al alejamiento de la politización y la noción de lo público desde la universidad, y posibilita además el anclaje de ésta en las dinámicas de la esfera privada, en la subsunción a la razón orientada hacia los fines y en la consecución de mejores plazas de trabajo, en términos de remuneración, como el indicador por excelencia de la calidad y efectividad de la gestión universitaria.

6.- Diseño institucional, códigos de comportamiento subterráneos y espacios de poder en disputa: la universidad ecuatoriana como caso atípico.

Con el enunciado otorgado al presente acápite pretendo demostrar a lo largo de las siguientes líneas tres aspectos que considero fundamentales en las dinámicas de actuación y en las lógicas que producen *sentido* a la educación superior ecuatoriana. Por un lado, la filigrana jurídico-normativa sobre la que se encuentra envuelto el sistema universitario nacional, y que se la vivencia en una dualidad de comportamientos: unos, los expuestos en el plano legal; otros, opuestos y diversos, los evidenciados en la cotidianeidad de la vida organizacional de las instituciones de educación superior. Por otro lado, evidencio los mecanismos a través de los que los diferentes actores políticos encuentran en la universidad uno de los *campus* de mayor capacidad de injerencia en el ejercicio del poder político; y, por tanto, susceptible de disputa por su control y manejo. Para concluir, esbozo algunas ideas en torno a la difícil situación que afronta la universidad ecuatoriana, fundamentalmente la pública, y que tiene que ver tanto con el espasmo que sobre ella ha causado la injerencia política acaecida durante buena parte del siglo XX – sobre todo en las décadas del sesenta y setenta –, como también con la puesta en marcha de los incipientes programas de ajuste en la asignación de recursos del presupuesto nacional hacia este sector. Transversalmente, pretendo entregar una ligera panorámica analítica que denote porqué, *en el caso ecuatoriano, no se puede hablar ni de un proceso de retirada y quiebre del estado keynesiano de bienestar, ni tampoco de la injerencia palpable de las políticas de ajuste estructural.*

Así, dejo en claro que el análisis del caso ecuatoriano es paradigmático y asintomático respecto a la realidad de otros países de la región, no solo por las aseveraciones antes planteadas, sino además porque el doble juego de comportamientos que se visualiza entre lo que prescribe el diseño normativo institucional universitario y lo que las lógicas que dinamizan los juegos de los actores en escena efectivamente plasman en los hechos concretos es el *modus vivendi* o *modus operandi* incrustado hasta en los más mínimos resquicios del sistema universitario. Como cité al inicio del presente trabajo, este *divortium* entre ley positiva y *códigos de comportamientos subterráneos* parece trasladarse sin mayor dificultad a otros espacios del tejido social ecuatoriano, por lo que el diagnóstico presentado bien puede ser comprensible desde perspectivas más amplias de análisis.

Para retomar la secuencia descriptiva antes planteada, partiré de la indagación en torno a la realidad normativa ecuatoriana, las ventajas, falencias y conclusiones que se pueden apreciar del análisis efectuado en ese ámbito de estudio. De antemano señalo que el diseño jurídico ecuatoriano, en el tema que nos ocupa, recoge en buena medida las

principales recomendaciones efectuadas en torno al tratamiento de la educación superior propuestas tanto por la UNESCO como también, aunque en menor medida, por el Banco Mundial. Así, el *collage* resultante no solo se describe como interesante, sino que se lo puede calificar, inclusive, como de avanzada y progresista; acorde a los perfiles hacia los que se pretende orientar a la universidad latinoamericana y mundial.

6.1.- Lo normativo. El divorcio entre *planificación* y *evaluación* dentro del subsistema de educación superior ecuatoriano.

Descendiendo en el análisis, se debe señalar que la Ley de Educación Superior (R.O. No 77 de 15 de mayo de 2000) vigente en el Ecuador plantea entre sus objetivos fundamentales la consecución de la verdad (?), el desarrollo cultural de los pueblos, y la búsqueda de ciencia y tecnología; declarando a renglón seguido que los medios a ser utilizados en tal misión serán la docencia, la investigación y el acrecentamiento de los vínculos de la universidad con la comunidad. Dicha descripción, en síntesis, corresponde a los postulados fundamentales generados en la Reforma Cordobesa¹³, ampliados con los matices referidos a la extensión universitaria – de ciudadanía y democratización - de la revuelta parisina de mayo del 68 y confirmados por la Conferencia Mundial de la Educación Superior, celebrada en la ciudad antes citada en el año 1998.

De otro lado, tanto la manifestación legal que observa a la universidad como respuesta a los “ (...) requerimientos de desarrollo del país”¹⁴ - en armonía con los cambios sociales y tecnológicos avizorados -, como la declaración referida a la necesaria autogestión y autofinanciamiento de los centros de educación superior, nos dan una clara muestra de la aclimatación suscitada en el sistema educativo superior a los procesos de modernización del estado, a las nuevas formas de orientación de la matriz social y a la concomitante inserción de las asociaciones intermedias como un nuevo engranaje dentro de la institucionalidad atribuida a la universidad ecuatoriana.

De esta forma, si bien se visualiza la influencia de las posiciones humanísticas - a partir del pensamiento de la UNESCO fundamentalmente - en el cuerpo normativo nacional, no hay que dejar de considerar que en el último de los párrafos reseñados se nota también la injerencia de algunas de las orientaciones economicistas esgrimidas por los organismos multilaterales de crédito - B.M. y/o B.I.D. - en torno al tema. Hállase ahí uno de los dos argumentos que permiten aseverar que la Ley de Educación Superior del Ecuador constituye un *collage* entre las dos posiciones acotadas. El otro, y que se verifica más claramente aún, se lo encuentra en el énfasis otorgado a lo *cualitativo* de la planificación frente a lo *cuantitativo* de la evaluación; y cuya discusión será asumida inmediatamente.

En cuanto a la observación de las falencias del diseño normativo, quizás una de las que más se ha podido evidenciar es la diferenciación interna de actores y entramados institucionales encargados de la *planificación* y de la *evaluación* universitaria. De este modo, al no existir correlación entre quienes establecen las directrices a través de las que debe orientarse la universidad – la planificación - y aquellos encargados del proceso de medición de rendimientos de los centros de educación universitaria – la evaluación -, la imposibilidad de articular un verdadero sistema - en términos de T. Parsons o N. Luhmann - de educación de tercer y cuarto nivel es evidente.

Abundando en lo acotado, el sistema de educación superior ecuatoriano, como textualmente se auto describe, diseña un órgano rector, estructurante de políticas y generador de directrices de control, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), que “ (...) planifica, regula y coordina el Sistema Nacional de Educación

Superior (...)" ; mientras que, de otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) " (...) evalúa de forma *autónoma e independiente* (...)" el llamado Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.¹⁵

Dicha dicotomía, ampliada aún más si se considera que la conformación, injerencia y origen de los actores que se hallan involucrados en cada uno de los órganos referidos no guarda relación entre sí, deja entrever la dificultad en la formulación de un verdadero sistema estructurado que otorgue una orientación definida a la educación universitaria. Luego, si el proceso de *reducción de conflictividad* (Luhmann, 1990) de los ámbitos de la planificación y de la evaluación caminan por separado, la posibilidad de saturación y colapso del subsistema educativo superior parecería una opción siempre latente.¹⁶

En el caso tratado, la regulación diseñada por el desarticulado sistema de educación superior ecuatoriano permitiría entonces que los diferentes actores universitarios adapten las mallas curriculares, la oferta académica, los objetivos fundamentales y contingentes de las instituciones, la calificación de la planta docente, etc. a los requerimientos de un órgano, el CONESUP, que no tendrá injerencia alguna sobre las políticas y criterios de medición que permitirán llegar a un proceso de decantamiento y clasificación de los centros educativos en base a su eficiencia, calidad y rendimiento dentro del escenario esbozado.

Por tanto, si la función evaluadora le concierne al CONEA, la actuación de los diferentes actores en el sistema educativo superior irá orientada hacia la puja por espacios de poder en ese organismo, del cual, en últimas, dependerá la información que se proporcione al público respecto a la oferta académica planteada. Dicho entramado institucional, por sus connotaciones, empuja a que los actores procedan, llegado el caso, con diferentes estrategias frente al CONESUP y frente al CONEA, con el consiguiente deterioro de la institucionalidad, la seguridad jurídica y el ansiado Estado de Derecho.

Finalmente, la incertidumbre que genera entre los actores la posibilidad de políticas disímiles entre los organismos citados - CONUEP y CONEA -, da paso a la formulación de estrategias de acción independientes frente a cada uno de ellos - de *comunicaciones contradictorias*, en la terminología luhmaniana -, cargadas de lógicas diversas, y que, en definitiva, no hacen mas que afianzar la elusión de la ley¹⁷ y la vigencia de aquellos *códigos de conducta subterráneos* a los que he hecho mención reiteradamente.

Reafirma la aseveración de que es el propio diseño normativo el que empuja al irrespeto y violación de la ley el observar que, hasta el momento, transcurridos más de tres años de vigencia de la Ley de Educación Superior, el denominado Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) no se halla conformado aún, por lo que lapidariamente se puede concluir que *en el Ecuador no existe mecanismo alguno que determine la calidad, eficiencia, estándares académicos, infraestructura, etc. de las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos*¹⁸

Naturalmente, las consecuencias que implicaría la existencia de un sistema nacional de información universitaria podrían ser nefastas, tanto para los intereses empresariales en juego como también, y fundamentalmente, para los intereses de aquellos centros de educación superior que no cuentan con la más mínima infraestructura¹⁹, claustro docente²⁰ (ver Cuadro No 1), orientación académica, etc. y que en más de un caso reciben recursos del estado²¹ sin que el destino de dichos fondos sea conocido. De hecho, son estos mismos actores los que se han encargado de torpedear secuencial y sistemáticamente el proceso de conformación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA). Como he dicho, *los menos interesados en que los estudiantes tengan una visión clara de la realidad universitaria nacional son, paradójicamente, los propios centros de educación superior.*

NUMERO DE DOCENTES SEGUN TITULO POR UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS (2000)

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	PREGRADO	ESPECIALISTA	MASTERADO	Ph. D.	TOTAL GENERAL
UNIVERSIDADES ESTATALES						
1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	1.425	210	190	7	1.832
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	2.806	281	103	1	3.191
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA	489	75	115	3	682
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	454	20	115	5	594
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	444	12	76		532
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	346	13	78	1	438
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	454	1	79	2	536
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	287		23		310
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	345	2	9		356
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	131	47	67		245
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	279	4	21	1	305
12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	488	10	58	1	557
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	163	13	63	1	240
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	196	4	16	8	224
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	256	6	38	1	301
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	78	12			90
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	368	8	127	20	523
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	399	7	204	15	625
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	255		163	4	422
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	695	10	167	6	878
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI	30		4		34
22	UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA	116	1	3		120
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR	51	4	39	8	102
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES	3		10	1	14
	SUBTOTAL	10.558	740	1.768	85	13.151
UNIVERSIDADES PARTICULARES						
25	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	922	130	167	12	1.231

26	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	237	11	28		276
27	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	419	11	5		435
28	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	277	1	10		288
29	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	506	2	21	1	530
30	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	308	8	51	1	368
31	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	218	3	11	1	233
32	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	457	1	48	1	507
33	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	121	1	3		125
	SUBTOTAL	3.465	168	344	16	3.993
	TOTAL	14.023	908	2.112	101	17.144

PONDERACIÓN DE NUMERO DE DOCENTES SEGUN TITULO POR UNIVERSIDAD Y ESCUELAS POLITÉCNICAS (2000)

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS PONDERACIONES	PREGRADO *1	ESPECIALISTA *2	MASTERADO *3	Ph. D. *4	TOTAL GENERAL
UNIVERSIDADES ESTATALES						
1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	1.425	420	570	28	2.443
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	2.806	562	309	4	3.681
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA	489	150	345	12	996
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	454	40	345	20	859
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	444	24	228	0	696
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	346	26	234	4	610
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	454	2	237	8	701
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	287	0	69	0	356
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	345	4	27	0	376
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	131	94	201	0	426
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	279	8	63	4	354
12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	488	20	174	4	686
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	163	26	189	4	382
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	196	8	48	32	284
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	256	12	114	4	386
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	78	24	0	0	102

17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	368	16	381	80	845
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	399	14	612	60	1.085
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	255	0	489	16	760
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	695	20	501	24	1.240
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI	30	0	12	0	42
22	UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA	116	2	9	0	127
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR	51	8	117	32	208
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES	3	0	30	4	37
	SUBTOTAL	10.558	1.480	5.304	340	17.682

UNIVERSIDADES PARTICULARES

25	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	922	260	501	48	1.731
26	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	237	22	84	0	343
27	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	419	22	15	0	456
28	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	277	2	30	0	309
29	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	506	4	63	4	577
30	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	308	16	153	4	481
31	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	218	6	33	4	261
32	UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA	457	2	144	4	607
33	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	121	2	9	0	132
	SUBTOTAL	3.465	336	1.032	64	4.897
	TOTAL	14.023	1.816	6.336	404	22.579

Cuadro No 1

Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior

Sin embargo de las deficiencias estructurales del diseño normativo, y que han sido citadas en cuanto a su punto quizás más neurálgico, la vinculación entre el sector productivo y la actividad generada desde la institucionalidad universitaria queda aquí establecida, y permite ratificar las nuevas formas de interrelación surgidas entre empresa - desarrollo científico - extensión universitaria – criticidad, y a las que el cuerpo legal en mención ha procurado amalgamar, de alguna manera y con las reservas ya señaladas, dentro de las pautas referenciales internacionalmente asumidas.²²

Ya en el análisis de otros ámbitos del campo normativo, pero siempre dentro de la dualidad de dinámicas señalada – la prescrita y la efectivamente observada -, la Ley de Educación Superior nacional establece una serie de derechos e incentivos orientados hacia la capacitación, docencia e investigación científica²³, lo que permitiría pensar que nos hallamos frente a un país que ha tomado conciencia de la importancia de la educación universitaria para el desarrollo, el cambio y la construcción de una identidad propia para su pueblo. Si nos remitimos para el análisis tan solo al diseño institucional, la búsqueda de excelencia y calidad y la estructuración de un saber humanístico que enlace los avances tecnológicos a las realidades propias de cada región; estaría asegurada.

Sin embargo, el manejo dado por actores insertos binariamente en la vida política y universitaria del país, las propias lógicas de conducta del tejido social, el proceso de deslegitimación del estado y la ausencia de políticas de incentivos – positivos y negativos - hacia los engranajes del sistema de educación superior nacional, no permiten avizorar un futuro demasiado halagador para la universidad ecuatoriana del siglo XXI. Por el bien de este país y de su educación en general, es de esperar que los criterios y posicionamientos desde los hacedores de políticas públicas (policy makers) se reorienten hacia un “asinceramiento” de las verdaderas prioridades nacionales y, fundamentalmente, de los diseños normativos imperantes en el Ecuador.

Para el efecto, creo que *sería de mayor beneficio para el Ecuador el registrarse por una ley menos ambiciosa pero con una estructuración real respecto a lo que se puede efectivamente ofrecer, que mantener declaraciones que tan solo coadyuvan al empobrecimiento de la seguridad jurídica y el respeto por el Estado de Derecho. De plano, siempre será mejor tener una ley imperfecta pero que sea cumplida por todos* (Hayek, 1989), *a convivir con una estructura legal que guarde asimetrías irreconciliables con el entorno social para el cual ha sido falazmente construida y que, por tanto, sea constantemente ultrajada y pasada por alto.*

6.2.- Lo político. La universidad vista como espacio de clientela política y lucha por la captación del poder.

En otra esfera, y después de haber realizado un ligero vistazo al ámbito institucional - normativo de la educación superior ecuatoriana, en esta parte del trabajo intentaré colocar como variable de análisis la injerencia de los actores políticos y fuerzas partidistas dentro de la universidad, y la posterior incidencia de dicha relación en la distribución del poder político. Para el efecto, parto de constataciones empíricas, de la lectura de estrategias de acción y de la verificación de dichos supuestos a través de la normatividad jurídica, a la que conceptualizo, para estos fines, como el espacio último en el que se plasman los juegos e interacciones provocados dentro del tejido social.

Con las reformas de Córdoba de 1918, el proceso de democratización de la universidad latinoamericana dio un paso fundamental. Se ampliaron las oportunidades de acceso a la educación de los pueblos y aquello trajo consigo una paulatina puesta en escena de lo público y la ciudadanía como conceptos que debían ser problematizados y asumidos

desde los centros universitarios. La eliminación del examen de ingreso²⁴ y la maleabilidad – cuando no desatención – de las exigencias académicas fueron, de otro lado, los instrumentos para dichos objetivos. *En todo caso, la masificación y la pérdida de la verdadera esencia de la nueva relación estudiante – profesor, llevó a que la prístina concepción del cambio sea distorsionada.*

Sin embargo, para el caso del Ecuador, la alteración del sistema universitario latinoamericano provoca resonancia plena (Luhmann, 1990) recién a mediados del siglo pasado, una vez que el entorno nacional encuentra las condiciones necesarias para el efecto y se ha sucedido, paralelamente, otro hecho crucial en el orden internacional: el triunfo de la revolución castrista en la Isla de Cuba. De allí en más, la universidad pública de este país empieza un proceso de adaptación a los ideales guevaristas de liberación y progreso, a los que se sumarán posteriormente las concepciones desarrollistas generadas desde la CEPAL. El escenario descrito se complementará con el continuo clima de inestabilidad económica y democrática del país, evidenciado con la frecuente usurpación del poder político por parte de las Fuerzas Armadas.

En dicho contexto, la lucha por alcanzar espacios de influencia dentro del sistema político lleva a las diferentes posiciones ideológicas, fundamentalmente de izquierda, a observar a la universidad como un espacio de movilización, reclutamiento y enlace entre las cúpulas partidistas y la militancia activa, dentro de la cual el caudal que podía aportar el estudiantado era valioso y con gran capacidad de expansión hacia otros estratos sociales. De esta forma, la universidad pública se transformó en el espacio de debate y discusión con miras al reacomodo de la distribución del poder político nacional, con el consiguiente costo *hacia adentro y hacia afuera* que dicha estrategia planteaba.

Desde lo endógeno, las consecuencias se pueden observar principalmente en dos campos; primero, en el deterioro del nivel académico y de gestión de la universidad²⁵, suscitado fundamentalmente por el traslado de las disputas de carácter político a las aulas y al pensum de estudios²⁶; y, segundo, por la ruptura de los espacios de interacción entre la estructura administrativa de los centros de educación superior y las demandas de determinados sectores estudiantiles no alineados con las ideas políticas planteadas. Así, si por un lado las luchas intestinas entre los distintos sectores de la izquierda convertían a la universidad en un campo de batalla²⁷; por otro, dichas visiones dogmáticas y ortodoxas degeneraban en una limitación al pleno ejercicio de derechos de aquellos estudiantes – no pocos – que se mantenían al margen de las acris discussions suscitadas entre los bandos soviéticos y maoístas.

Y si las consecuencias al interior de la universidad fueron funestas para la educación pública del Ecuador, aquellas concatenadas a las relaciones entre sociedad civil, estado y centros de educación superior parecen haber sido aún más trágicas. En efecto, la politización exacerbada de los predios universitarios, sumada al inicio de las políticas de reducción de las asignaciones presupuestarias, llevaron a que el proceso de deslegitimación de la universidad llegue a niveles insospechados y no antes vistos en la historia republicana del Ecuador. Es entonces el momento propicio para el surgimiento de la universidad privada, la cual, como se ha dicho, llega a cubrir el importante vacío suscitado en amplios sectores sociales y políticos, impedidos, literalmente, del acceso a la educación pública²⁸.

Es necesario señalar, además, que el deterioro de la universidad ecuatoriana no se debió solo al manejo politiquero que se efectuó por parte de las corrientes ideológicas izquierdistas de este país. Si bien estas fueron las que más intensamente maniataron las dinámicas universitarias públicas durante el periodo histórico en análisis, hay que acotar que también otras fuerzas políticas²⁹ se han ido incrustando en las estructuras

universitarias con miras proselitistas, de consecución de clientelas electorales y, en definitiva, de un voto cautivo que les permita mantenerse en vigencia dentro del escenario político electoral nacional³⁰.

Como había señalado al principio de la reflexión, la universidad es un *campus* (Bourdieu, 1979) en el que se verifica un proceso de disputa por espacios de poder político y sobre el cual los diferentes actores inmersos en el escenario nacional pugnan por alcanzar hegemonía. Para el efecto, estos recurren a prácticas sociales entre las que la clientela y el patronazgo otorgan en alguna medida sentido a la actividad universitaria de docentes, estudiantes y personal administrativo. Lo dicho, sumado a la imposibilidad de hallar fuerzas políticas de carácter nacional, amplias y con aceptación en las diferentes regiones del país³¹, ha posibilitado que la conquista del control administrativo de los centros de educación superior contribuya, en buena medida, a mantener las fortalezas locales de la agrupaciones partidistas³².

De hecho, este espacio - la universidad - de gestación y revalorización del poder político nacional se encuentra tan afianzado en las lógicas de los sectores políticos que, con la anterior Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, y con la ahora vigente Ley de Educación Superior, se ha mantenido una disposición a través de la cual existen dos requisitos de procedibilidad para la constitución legal de una universidad o escuela politécnica: el informe favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y, en últimas, la aprobación a través de la promulgación de una ley. Así, toda universidad o escuela politécnica en el Ecuador nace a la vida jurídica como consecuencia de la negociación que se plantea en el Congreso Nacional entre los distintos sectores políticos allí representados³³.

En definitiva, el cacicazgo de las poblaciones menores, de las ciudades y las provincias, ha sido trasladado de alguna manera a las universidades públicas y, aunque en menor medida, también a las privadas. Allí, los actores políticos no solo que catapultan preferencias electorales, tejen redes sociales y estrategias aplicables dentro del espectro político nacional, sino que además van acuñando un capital cultural, simbólico, que les permite atemperar el indefectible desgaste político que el ejercicio de funciones públicas conlleva. Para cumplir tales objetivos, *el mantener en las manos del Congreso Nacional la aprobación de universidades y escuelas politécnicas es un instrumento de poder* que en alguna medida confirma lo aquí expuesto³⁴.

En la parte final del trabajo plantearé, entre otras cosas, que la educación superior no puede estar sometida al capricho de las decisiones y acuerdos políticos de los diferentes grupos de poder del país. Si se ha considerado la existencia de un órgano técnico y profesionalizado como es el CONESUP para el control, vigilancia y planificación de la educación superior, la injerencia del Congreso Nacional parece hallarse fuera de contexto. Luchar contra esas lógicas clientelares y buscar un sistema universitario autoreferido y al cual se agreguen tan solo las demandas de politización que su propio proceso de depuración interno acepte es una de las posibilidades de apartar a la educación superior de las nefastas influencias partidistas³⁵.

6.3.- Lo estructural. De un incipiente estado de bienestar a un incipiente programa de ajuste neoliberal.

Ya en el plano estructural, se ha mencionado que los cambios dados en la educación superior durante las últimas dos décadas del siglo pasado se los puede atribuir al desmoronamiento del estado de bienestar, nacional popular, que durante buena parte de la centuria generó las lógicas de actuación que enlazaban al tejido social, el aparato burocrático y la universidad. Ello, sumado a la liberalización de las redes de control y al

sentido economicista que se otorga al desarrollo de la sociedad en general, plantearía el escenario dentro del cual la educación superior deja de formar estudiantes críticos y con perspectivas de cambio y progreso para limitarse a profesionalizarlos, restringir su capacidad de observación e impedir la vinculación de ciencia y tecnología con las especificidades de cada cultura.

Para el caso ecuatoriano, creo que ninguna de los dos fenómenos planteados se ha cumplido con claridad, por lo que me aparto de su consideración como elementos etiológicos definitorios de las indudables reorientaciones asumidas por la universidad nacional. Así, en los siguientes párrafos procuraré describir en qué se sustenta la aseveración planteada, y que lleva a considerar que las causas mismas del proceso de *mercantilización* de la educación superior ecuatoriana hallarían su explicación en otros espacios de análisis y discusión.

En primer lugar, me atrevo a señalar que en el Ecuador jamás se consolidó un estado de bienestar, tal cual se lo pudo observar en Europa y algunos países del continente americano entre la posguerra y la paradigmática crisis de la deuda externa de los años ochenta. En efecto, si se entiende al aparato estatal paternalista o nacional popular como aquella maquinaria destinada a la provisión de bienes y servicios básicos para el desarrollo de los distintos segmentos sociales, que además patrocina y tutela la gestión de amplios sectores productivos públicos y privados; y, finalmente, otorga apoyo a la cultura y la formación de nuevas capacidades ciudadanas, la realidad ecuatoriana parece hallarse distante de aquello.

En efecto, si bien la faceta histórica sucedida a partir de los años setenta³⁶ genera una prosperidad económica a las arcas fiscales del país, aquello no implica que, al menos en el sector que interesa, dicha bonanza haya llegado con la fuerza que a la inversión social otorga el estado de bienestar. De otro lado, a la ampliación de beneficios salariales a determinados sectores burocráticos³⁷ no se siguió un incentivo a nuevos espacios de producción y gestión de flujos de capital importantes, por lo que la emergente “nueva clase media” se verá al paso de pocos años capturada por una mayor dependencia a las dinámicas proporcionadas desde el estado central, al cual sus propias conductas se encargarán de colapsar y llevar a la bancarrota.

Como he dicho anteriormente, *las lógicas clientelares y de patronazgo, así como el divorcio avizorado entre los códigos de comportamiento efectivamente practicados dentro de las estructuras sociales y los que normativamente se hallan diseñados, llevan a que la riqueza generada en el país a lo largo de este periodo se la distribuya ineficientemente, sin mayores ventajas, ni para el estado ni para la población en general, derivándose mas bien en un manejo sub-óptimo de los recursos públicos.* Además, a dicha ineficaz política estatal se van sumando incentivos negativos contruidos sobre la base de una supuesta equidad y justicia social, la que no tardará en saturar la capacidad de resolución de conflictos y evacuación de complejidad por parte del estado³⁸.

En definitiva, durante el espacio temporal en que se puede atribuir la vigencia del denominado estado nacional popular, la educación ecuatoriana, y la superior en específico, no se vio amparada mayormente desde las esferas gubernamentales. De hecho, la inversión generada hacia la universidad por parte del aparato estatal ecuatoriano durante el periodo de vigencia de las políticas keynesianas no presenta mayores diferencias en relación al flujo de recursos suscitado con posterioridad. Por tanto, al menos desde el punto de vista económico, la variación en las asignaciones presupuestarias recibidas por los centros de educación superior no ha sido sustancial a lo largo de los últimos treinta o cuarenta años de vida republicana de este país³⁹.

Para concluir la reflexión citada, si el estado de bienestar procuró precisamente el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, incentivó la inclusión de sectores sociales al aparato productivo a través de la democratización de la cultura y la educación, *en el caso del Ecuador dicha matriz pasó desapercibida, manteniéndose la lógica del favor, los acuerdos entre las élites políticas y económicas y, fundamentalmente, el manejo irresponsable de los recursos del estado*. Tanto es así que es en esta época en la que se institucionaliza en el país una de las peores aberraciones de nuestro incipiente sistema de educación superior: la figura jurídica de las universidades co - financiadas⁴⁰

Si se ha señalado la inexistencia de un real estado de bienestar para el caso ecuatoriano, es necesario también acotar que la vigencia plena de reformas estructurales, o programas de ajuste de primera generación, en términos de los organismos multilaterales de crédito, tampoco se los puede hallar palpablemente dentro de la matriz societal de este país. Por tanto, *la vigencia del proceso neoliberal, la apertura de controles y efectiva liberalización de bienes y servicios, con las consiguientes políticas colaterales de reducción del aparato estatal y privatizaciones, en el Ecuador no se encuentran sino en una fase incipiente, sujeta aún a las negociaciones que la ineficaz administración del estado y las taras que éste provocó en los distintos actores políticos han implicado al proceso modernizador*⁴¹.

Para complementar las ideas antes planteadas, me limitaré a señalar algunos casos en los que se demuestra la veracidad de lo dicho. Así, si uno de los ejes del modelo implementado a través del ajuste estructural propiciado en base a las líneas directrices emanadas desde el Consenso de Washington - aunque algunos se empeñen en negar la orientación que aquél encuentro genera - es la reducción del estado y el traslado de determinadas funciones, no consideradas como estrictamente públicas, hacia la esfera de lo privado, ello, en el caso ecuatoriano, se ha cumplido pálidamente. Luego, no se podría afirmar que el estado ha dado paso a un proceso de privatizaciones realmente consolidado y observable técnicamente.

De hecho, con exclusión de algunas empresas públicas de menor cuantía, todos los procesos orientados hacia el fin acotado no han podido ser culminados, sea por la injerencia de factores de política económica internacional, sea, y principalmente, por el continuo torpedeo político suscitado por determinadas fuerzas políticas y sectoriales interesadas⁴² en mantener los privilegios que les fueron otorgados en la época del *seudo* estado de bienestar. Así, en términos macro, el tamaño absurdamente obeso del estado que se generó en la época del *boom* petrolero no ha sufrido mayor adelgazamiento; acaso por la injerencia de actores políticos interesados en mantener los espacios de clientela, acaso por la actividad de aquellos minúsculos sectores⁴³ que han visto al estado como la vía más accesible para generar riqueza y beneficios al menor costo.

Sin embargo de lo señalado, no se puede desconocer que, en alguna medida, se han evidenciado ciertas intenciones de reforma del estado, aunque con una variante temporal que ubica al Ecuador fuera del contexto de la mayoría de países latinoamericanos; así: *el precario proceso de ajuste estructural en este país es tardío, y no se lo puede considerar sino a partir de la segunda mitad de la década de los noventa*⁴⁴. En este sentido, es en dicho espacio en el que se promulga la Ley de Modernización del Estado⁴⁵, de la cual derivará la tristemente célebre Ley de Instituciones del Sistema Financiero Nacional⁴⁶. No obstante, *lo paradójico del cambio en el tema universitario nacional radica en que la nueva Ley de Educación Superior, si bien presenta algunos cambios importantes, estos se hallan orientados hacia un mayor control e intervención del estado sobre el funcionamiento y vida institucional de los centros de educación superior*.⁴⁷

En todo caso, lo que parece ser evidente es que las tradicionales relaciones suscitadas entre sociedad, estado y universidad pasan por un reciente proceso de redefinición, en el que además de considerar los cambios tecnológicos y de las orientaciones políticas del tejido social, se debe tener en claro la existencia de un nuevo actor en el circuito referido: las asociaciones intermedias. De esta manera, si la educación superior del siglo XX se hallaba definida por el sentido que otorgaba la política, en los actuales momentos dichas dinámicas se regulan desde los criterios económicos, tecnológicos y comunicacionales, propios de sociedades altamente complejizadas e interconectadas entre sí.

Sin embargo, y más allá de una realidad presente, como es el proceso globalizador y de apertura de mercados, aquello no implica que las lógicas de actuación de la universidad deban volcarse inexorablemente en un sentido economicista, que deje de lado cualquier forma de politización, crítica y construcción de un pensamiento propio desde nuestros países. En esencia, los cambios producidos dentro de las relaciones vivenciadas entre sociedad, estado, asociaciones intermedias y universidad; y, fundamentalmente, la consolidación de nuevos acuerdos y arreglos entre las élites y actores universitarios, deben ser encaminados hacia la armonización y equilibrio de los avances de la tecnología con aquellos producidos en los saberes del hombre.

Así, evitar que entre los procesos de instrumentación de políticas públicas, las necesidades de los tejidos sociales y las variantes dadas al interior de las instituciones de educación superior se produzcan juegos de suma 0 es una de las principales metas a conseguir, y alrededor de la cual debe girar la formación de un pensamiento amplio y holístico referido al manejo de la universidad ecuatoriana.

Para finalizar este acápite, a continuación haré un ligero recorrido de la realidad que atraviesa la universidad ecuatoriana. Para efectos de alcanzar las conclusiones que ahora reseñaré, me he servido de una diversidad de instrumentos metodológicos de investigación científica; sin embargo de ello, las apreciaciones aquí esbozadas deben ser observadas dentro de un proceso de formación del sistema de educación superior en el que este país se encuentra empeñado. Por ello, si bien se han tildado las falencias y omisiones de los cuerpos normativos vigentes, no hay que dejar de considerar que la exigibilidad de los mismos es reciente y, además, que éstos surgen como consecuencia de una nefasta gestión administrativa y de políticas públicas emanadas del ahora fenecido Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP)⁴⁸

Destaco lo mencionado con anterioridad: durante la década de los años noventa, en el Ecuador se da el auge y proliferación, indiscriminada y sin ningún tipo de control desde los órganos administrativos estatales – CONUEP - y el Congreso Nacional, de universidades y escuelas politécnicas. Así, los presupuestos formales y materiales, así como los requerimientos de rigor académico, capacidad administrativa y financiera, etc., como siempre, fueron burlados por los denominados códigos de comportamiento subterráneo, a través de los que se dinamizan y efectivamente se permite el desarrollo de las dinámicas sociales en este país. De allí que, y al contrario de otras realidades latinoamericanas, *la educación superior ecuatoriana no necesitó de programas de ajuste estructural ni de políticas neoliberales para arrojarse al abismo. De hecho, la influencia de nuevos arreglos suscitados entre las élites dirigentes de las instituciones educativas y los hacedores de políticas públicas, definirían mejor la etiología del cambio, aún sin la presencia de un nuevo diseño de políticas públicas para el efecto. Por tanto, las variaciones efectuadas se las realiza a partir de la recurrencia a los códigos subterráneos de comportamiento ya señalados.*

Como consecuencia de ello, y aún cuando el diseño normativo en este sector no había variado, se amplió el abanico de ofertas académicas en carreras y titulaciones relacionadas con el marketing, la administración de empresas, el comercio exterior, las finanzas y, en general, con todas aquellas áreas en las que las lógicas del mercado requerían de la formación de profesionales orientados a desarrollarse en espacios puntuales, para los que los conocimientos impartidos debían seguir la misma lógica de especificidades. Por tanto, las propuestas curriculares y las mallas de estudios⁴⁹ se segmentaron de tal forma que, más allá de lo estrictamente necesario para cumplir determinados requerimientos, la capacitación otorgada a los estudiantes era, y sigue siendo, incipiente, a-crítica, y apartada de la comprensión de los problemas acuciantes que vive la realidad ecuatoriana.

De otro lado, el manejo de actores e instituciones bajo las lógicas de costo / beneficio se presentaron también con fuerza. Si la empresa se maneja hacia la búsqueda de la optimización de recursos, y por tanto sus políticas se orientan hacia gastar menos y producir más, lo propio sucede con la universidad. Aquello es fácilmente palpable en la oferta académica de los centros de educación superior: la mayoría de las carreras que proveen son aquellas conocidas como de “tiza y pizarrón”, pues allí los costos en los que se incurre son menores, mientras que los beneficios de matrícula y colegiatura son cuantiosos y altamente representativos⁵⁰ (Cuadro No 2)

NUMERO DE CARRERAS POR UNIVERSIDAD Y ESCUELAS POLITÉCNICAS (2000)

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	MODALIDAD A DISTANCIA	HUMANISTICAS Y SOCIALES	TECNICAS Y TECNOLOGICAS	INGENIEROS Y DE LA SALUD	TOTAL GENERAL
UNIVERSIDADES ESTATALES						
1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR		42	7	18	67
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	3	29	15	15	62
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA		22	4	16	42
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA		18	4	12	34
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI		13	1	12	26
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO		20	5	8	33
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA		22	2	7	31
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS		19	4	4	27
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	1	21	6	5	33
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO		5	8	6	19
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE		20	5	7	32
12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI		18	7	10	35
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	2	23	3	5	33
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR		1	9	2	12
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO		18	3	7	28
16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI		4		5	9
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL		3	6	14	23
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL		7	11	18	36
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO		10	5	19	34
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	3	6	9	8	26
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI			2	2	4
22	UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA SANTA ELENA		2	1	4	7
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR				5	5
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES					0
	SUBTOTAL	9	323	117	209	658
UNIVERSIDADES PARTICULARES						
27	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR		34	6	16	56

28	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL		13	1	8	22
29	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA		11		13	24
30	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL		17		3	20
31	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA		18	1	12	31
32	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL		17	2	8	27
33	UNIVERSIDAD DEL AZUAY		19		12	31
34	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA		16		9	25
35	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA		20	1	2	23
	SUBTOTAL	0	165	11	83	259
	TOTAL	9	488	128	292	917

PONDERACION DE CARRERAS POR UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS (2000)

NUM	UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	MODALIDAD A DISTANCIA	HUMANISTICAS Y SOCIALES	TECNICAS Y TECNOLOGICAS	INGENIEROS Y DE LA SALUD	TOTAL GENERAL
	PONDERACIONES	*0.5	*1.0	*1.5	*2.0	

UNIVERSIDADES ESTATALES

1	UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	0	42	10,5	36	88,5
2	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	1,5	29	22,5	30	83
3	UNIVERSIDAD DE CUENCA	0	22	6	32	60
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	0	18	6	24	48
5	UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	0	13	1,5	24	38,5
6	UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	0	20	7,5	16	43,5
7	UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	0	22	3	14	39
8	UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	0	19	6	8	33
9	UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	0,5	21	9	10	40,5
10	UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO	0	5	12	12	29
11	UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	0	20	7,5	14	41,5
12	UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	0	18	10,5	20	48,5
13	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	1	23	4,5	10	38,5
14	UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	0	1	13,5	4	18,5
15	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	0	18	4,5	14	36,5

16	UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	0	4	0	10	14
17	ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	0	3	9	28	40
18	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	0	7	16,5	36	59,5
19	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	0	10	7,5	38	55,5
20	ESCUELA POLITECNICA DEL EJERCITO	1,5	6	13,5	16	37
21	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPEC. DE MANABI	0	0	3	4	7
22	UNIVERSIDAD SANTA ELENA	0	2	1,5	8	11,5
23	UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR	0	0	0	10	10
24	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES	0	0	0	0	0
	SUBTOTAL	4,5	323	175,5	418	921

UNIVERSIDADES PARTICULARES

25	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	0	34	9	32	75
26	UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL	0	13	1,5	16	30,5
27	UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	0	11	0	26	37
28	UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	0	17	0	6	23
29	UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	0	18	1,5	24	43,5
30	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA EQUINOCCIAL	0	17	3	16	36
31	UNIVERSIDAD DEL AZUAY	0	19	0	24	43
32	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA	0	16	0	18	34
33	ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA ECOLOGICA AMAZONICA	0	20	1,5	4	25,5
	SUBTOTAL	0	165	16,5	166	347,5
	TOTAL	4,5	488	192	584	1.268,50

Cuadro No 2

Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior

De lo expuesto, se puede inferir que la universidad ecuatoriana, a consecuencia de la inmersión despiadada y sin limitaciones de ningún orden dentro de intereses corporativistas establecidos – los de orden político básicamente –, fue absorbida completamente, al extremo de considerar a la educación como un servicio y a los estudiantes como un producto final, muy a pesar de que el ordenamiento jurídico vigente no era precisamente de aquellos considerados como de corte neoliberal. Sobra decir entonces que la *profesionalización* de los (as) jóvenes constituye el único de los objetivos asumidos por la universidad, dejando tan solo para la declaración de principios de las instituciones a la investigación científica y la generación de pensamiento crítico. A la investigación se la desplaza porque implica beneficios no necesariamente materializables mientras que a la extensión se la minimiza porque, además de su intangibilidad, conlleva el riesgo del cuestionamiento de esta nueva forma de generar cuantiosos recursos económicos - sin generar ingresos tributarios al estado - bajo el disfraz de la no existencia de fines de lucro⁵¹

7.- Ciencia y Tecnología dentro del proceso de dinamización del subsistema de la educación superior.

Como consecuencia de lo antes mencionado, no solo se pretende esgrimir que el progreso científico y tecnológico son los factores que conllevan a la alteración de los espacios de gestión de la universidad, sino también insistir en que cuando ciencia y técnica penetran en los ámbitos institucionales de las universidades éstas cambian, se racionalizan⁵², redefinen sus vocaciones y orientaciones, avizoran un pensamiento renovado y, consecuentemente, aportan al desarrollo y germinación de espacios de reflexión política y ampliación de la *esfera pública* de discusión y debate.

Sin embargo, es a partir del posicionamiento que se asuma respecto a estas dos categorías de análisis – ciencia y técnica – que se podrá vislumbrar el *plus* de la gestión universitaria. Así, considerar a *ciencia y técnica* bajo un nuevo y renovado proyecto humanístico (Habermas, 1990), en el que la visión desde el Sujeto propicie una perspectiva holística de la realidad social, es el espacio a partir del cual es viable la construcción del verdadero sentido de lo *que es* la universidad y *hacia dónde* debe dirigir su diseño institucional y sus dinámicas de comportamiento.

De otro lado, si mencioné que ciencia y tecnología – además de la técnica - son los ejes alrededor de los que se genera la extensión de los ámbitos sociales - de los mundos de vida –, estas aplicaciones proyectan un discurso que domina tanto a los seres humanos como a la naturaleza. De allí que ciencia y tecnología puedan ser observados como proyectos histórico-sociales de dominación a través de los que los intereses y acuerdos de los grupos hegemónicos se plasman, tanto sobre el tejido social como sobre las cosas. Luego, los juegos de intereses y de consecución de poder, en este caso desde la actividad propiciada en las universidades, se perpetúan no solo a través de la tecnología, sino también *como* tecnología⁵³, legitimando a través de dicha construcción el poder político imperante.

Entonces, a partir de las formas de dominación señaladas, es que la propuesta venida desde la universidad debe ser de carácter innovador: por tanto, la racionalidad a la que se apela es aquella en la que tanto el *trabajo*, entendido como acción racional orientada a fines, y la *interacción*, a partir de la acción comunicativa simbólicamente mediada, deben confluir en búsqueda de generar no solo la *legalidad* de las lógicas de actuación del sistema educativo, sino además la articulación de esta estructura hacia la *legitimidad*⁵⁴ de su producción, de tal forma que los vínculos entre fuerzas productivas y relaciones de producción sean sustituidos por la ecuación *trabajo - interacción*.

Frente a ello, *el surgimiento de las políticas de liberalización, la vinculación de los objetivos y finalidades de la educación sobre la base de las necesidades del mercado, y, en el caso del Ecuador fundamentalmente los arreglos corporativos, dan cuenta de una concepción de la ciencia y la tecnología en la que éstas han asumido el papel de “ideología”, sustitutiva de la antigua ideología burguesa, rearticulada y redefinida por una nueva lógica de legitimación del dominio, en la que se pierde la criticidad, se instrumentaliza el conocimiento y se desfigura el sentido de la investigación científica*⁵⁵ En resumen, las lógicas en las que se desenvuelve la universidad latinoamericana, y en menor medida la ecuatoriana, no tanto por las consecuencias sino mas bien por las razones de su surgimiento, asume a los avances científicos y tecnológicos bajo un saber tecnocrático, especializado y despolitizado, en el que los centros de educación superior cumplen el papel de traslación de dichos fenómenos y orientaciones hacia la cultura y los comportamientos de los individuos. En este sentido, *ciencia y tecnología, a través de la actividad universitaria, se orientan hacia el ensanchamiento de la esfera de lo privado, dejando de lado la noción de lo público como un espacio de debate, discusión y generación de ideas.*

8.- Una propuesta de políticas públicas. Universidad, Mercado y Criticidad: la difícil tarea de aglutinación de orientaciones y valores.

Uno de los principales problemas que han afrontado las Ciencias Sociales en su continua búsqueda de explicación respecto al desenvolvimiento y dinámica de los tejidos sociales es que cada posición teórica ha pretendido generar, desde su espacio, una visión omnicomprensiva que, más allá del deseo de auto describirse como holística, deja de lado la argumentación esbozada por sus naturales interlocutores. Así, la pretensión de universalidad marca una distancia frente a posibles encadenamientos entre particularismos que, en últimas, degenera en el establecimiento de barreras que impiden el desarrollo en sí mismo de la teoría y la reflexión académica.

Por tanto, en esta parte pretenderé otorgar una propuesta amplia en torno a la búsqueda de al menos aliviar la crisis en la que se debate la educación superior ecuatoriana, y fundamentalmente los (as) estudiantes, quienes son en sí mismo el epicentro alrededor del que gira todo el sistema educativo. De hecho, busco entregar pautas para mejorar el diseño de las políticas públicas, establecer nuevas concepciones de excelencia y calidad de la formación generada desde las universidades y resaltar algunos de los aspectos en los que más énfasis debe procurar una reforma al sistema universitario. En todo caso, cualquier esfuerzo que se realiza está encaminado a otorgar mejores herramientas a los (as) estudiantes para afrontar el difícil reto que constituye la incursión en las dinámicas presentadas *a posteriori* de su trajinar por las aulas universitarias.

Por tanto, el estudio presentado y las conclusiones a las que se puedan arribar, deben siempre hallarse matizadas por la consideración de que *la universidad es de los estudiantes; no le pertenece a las clases políticas dirigentes, ni a las fuerzas económicas y productivas, tampoco a agrupación alguna, por más altruistas que parezcan sus intereses. De ninguno de ustedes es la universidad, y menos, mucho menos, le pertenece a los académicos y al claustro docente, quienes en buena medida cargan con la culpa de haber generado la postración en la que se desenvuelve la universidad ecuatoriana.* A ellos, a los académicos que miran por sobre el hombro a los (as) estudiantes, y que los utilizan solo como el vehículo a través del cual figurar en los medios de comunicación o de alcanzar reconocimiento de distinto orden; a ellos, precisamente, van orientados los ligeros comentarios que a continuaciones se esbozan.

Con los cambios suscitados en las altamente complejizadas sociedades de fines del siglo XX e inicios del presente, la redefinición de las lógicas de comportamiento y gestión del estado y de la universidad varían simultáneamente. Negarse a aceptar que el estado no está en la capacidad de financiar de forma indiscriminada la gestión de la universidad pública, y menos la privada, es cuestionable. Sin embargo, tampoco pretendo señalar que ya no sea función de los aparatos estatales el velar por la educación gratuita de sus ciudadanos, lo es, en la medida que se la proporcione a quienes debe hacerlo y bajo circunstancias en que éstos – los (as) estudiantes - puedan responder efectivamente a dicha erogación de recursos públicos.

La universidad pública, en el caso del Ecuador, tiene una composición muy heterogénea en cuanto a la procedencia socio-económica del alumnado, por lo que las capacidades de auto-financiamiento de ese nivel educativo son también disímiles. De hecho, *un ligero recorrido por los principales centros de educación superior del estado nos demuestra la existencia de un considerable segmento de estudiantes que provienen de familias que, en distinta medida, pueden colaborar con el desarrollo institucional de las universidades. En tales casos, el no considerar el pago de matrícula y colegiatura diferenciada constituye un uso inequitativo de recursos públicos y, coincidentemente, el destino final de aquellos fondos al sector privado.*

Digo que es uso inequitativo de recursos porque aquella situación en la que el estado subvenciona la educación universitaria de quien puede colaborar en alguna medida con dicha función del estado impide que aquellos fondos públicos puedan ser invertidos en el mejoramiento de la propia universidad, o acaso en el financiamiento de otro estudiante que no esté en capacidad de erogar valor pecuniario alguno para beneficiarse de este derecho. Luego, *el estado financia la formación universitaria a quienes tienen posibilidades económicas, en detrimento de los menos favorecidos. Eso es utilización inequitativa – por no decir injusta - de recursos del estado*⁵⁶

De otro lado, digo que el destino final de la inversión pública en la casuística planteada es inequitativo por cuanto el financiar la educación superior a quienes mantienen un determinado *status* socio – económico deriva en que *la tasa de retorno social sea prácticamente nula*. En este sentido, los profesionales que arroja la universidad pública revierten sus conocimientos y aplicaciones, fundamentalmente, en las áreas productivas del sector privado, por lo cual es éste el que en definitiva se beneficia, sin costo alguno, de la entrega de recursos públicos. Igual sucede con los depositarios finales del conocimiento aprehendido en la universidad pública: sus beneficiarios son los estudiantes de las universidades privadas⁵⁷

Finalmente, *es uso ineficiente e inequitativo de recursos públicos en la educación superior el mantener el co - financiamiento de universidades y escuelas politécnicas de carácter privado, en las que además de existir el cobro de ingentes sumas de dinero por concepto de matrícula y colegiatura, se ofrece una educación que no mantiene estándares de excelencia y en las que se agrede constantemente a la calidad de la formación, sea por el pago de salarios ínfimos a los docentes, sea por la improvisación de cátedras*. Que el estado entregue recursos a quienes no revierten en lo más mínimo dicho esfuerzo del pueblo no es ecuánime, es utilización sub óptima de fondos fiscales y crea un imaginario de deslegitimación de la gestión, administración y asignación de recursos por parte de los gobiernos centrales⁵⁸.

Para el efecto, debe constituir una lucha diaria de quienes creemos en la educación superior el buscar la eliminación de dichas prebendas establecidas “por tradición”, como suelen justificar este tipo de atropellos quienes se benefician de los fondos del estado ecuatoriano. El argumento de que aquellos son derechos adquiridos repugna a los

valores de justicia y equidad que deben primar dentro de una organización societal⁵⁹ que se precie de velar por el desarrollo y crecimiento armónico de sus asociados.

Y dentro de aquella misma línea de reflexión salta a la vista la problemática del libre acceso a la universidad pública. La vigencia de esta conquista parece haber generado mayores perjuicios que beneficios reales dentro de la supuesta democratización de la educación que de esa manera se obtenía. De hecho, *la masificación ha sido uno de los puntales del deterioro en el nivel, la calidad y la eficiencia del sistema de educación superior en el país, y en nada ha servido para eliminar, o al menos disminuir, las barreras que generan las asimetrías en la aprehensión del conocimiento.*

Basta con analizar los índices de deserción de la población universitaria para evidenciar que la mayor parte de estudiantes que fracasan en su carrera académica son los segmentos sociales con menor capacidad económica y con formación previa deficiente. De allí que *la democratización de la educación superior no pase por el hecho de abrir las puertas de los centros universitarios de forma indiscriminada, sino mas bien por la redefinición de los objetivos y las políticas públicas aplicables a la educación básica y al bachillerato*⁶⁰.

De esta manera, con una formación estatal previa en la que la calidad de la misma se encuentre al nivel de aquella ofrecida por el sector privado, el sometimiento al examen de ingreso se torna como uno de los mecanismos necesarios para el decantamiento de capacidades y preferencias, previo al incursionar en las aulas universitarias. En dicha perspectiva, *el análisis del subsistema universitario no puede ser contemplado sin las necesarias interrelaciones que mantiene con aquél formado por la educación básica y de bachillerato, en conjunto con el cual forma una estructura autoreferida y provista de sentido y dinámicas propias frente al entorno* (Luhmann, 1991) *en el que se encuentra engarzado.* Al igual que en el caso de las asignaciones presupuestarias efectuadas a las instituciones co – financiadas, en la presente casuística – la del libre ingreso - la argumentación de los derechos conquistados resulta lesiva a los intereses del estado ecuatoriano y de sus asociados.

Pero si se ha manifestado la necesidad de que quienes puedan pagar por recibir formación académica de tercer nivel lo hagan, también es necesario señalar que, *en los casos de estudiantes de excelencia, con capacidad académica y sin recursos económicos, el estado no solo debe brindar exoneración de matrícula y colegiatura, sino además es su obligación cubrir otro tipo de beneficios colaterales, como alimentación, fondos bibliográficos, y un estipendio mensual para subsistencia y salud.* Así se generan incentivos, en este caso positivos, que alimentan una mayor simetría en la asignación de los limitados recursos del estado y en su utilización eficiente y ecuánime.

De otro lado, si se señala la necesidad de distribuir de mejor manera los recursos públicos, es plausible también acotar que, para el efecto, se deben diseñar mecanismos de *accountability* que permitan una asignación en base a resultados y eficiencia de las instituciones de educación superior. En este sentido, el solo hecho de la elevación cuantitativa de la matrícula no es *per se*, suficiente motivo para el incremento de recursos a las universidades y escuelas politécnicas. *La rendición de cuentas y el informe a la sociedad respecto al destino de los recursos estatales entregados deben servir como elemento de medición para el diseño de los subsiguientes presupuestos fiscales. De esta manera, la competencia interinstitucional y la recurrencia a incentivos positivos y negativos mejorarán el nivel de nuestra universidad pública.*

En cuanto a la universidad privada, dichos mecanismos no parecen aplicables, dada la ausencia de apoyo gubernamental en cuanto a provisión de recursos económicos; sin embargo, *la necesaria actividad del estado en búsqueda de mejorar el nivel de*

*formación del estudiantado debe llevar al diseño de sistemas de información a través de los que tanto los padres de familia, como los alumnos y la sociedad en general puedan tener parámetros definidos de la calidad y eficiencia de las instituciones de educación superior*⁶¹. Así, el libre juego de la oferta y la demanda, bajo el necesario control del estado, tendrían como únicos beneficiarios de dicha dinámica a los estudiantes; luego, se incrementa la calidad de la educación, se depura el sistema respecto a las instituciones ineficientes y, finalmente, el estado podría mantener la vigilancia de los centros de formación superior.

De este modo, se deja constancia además de que *el someterse en alguna medida a las lógicas del mercado, y de la oferta y la demanda, no implican una absorción del estado por parte de aquéllas*. De hecho, el mercado es una institución que parte del estado, y como tal está entendida bajo parámetros éticos y con una fuerte carga valórica, nacida precisamente de las dinámicas que su gestor imprime.

Ya en la parte del diseño normativo, el replanteamiento de las políticas procedimentales previas a la formación y nacimiento a la vida jurídica de las universidades y centros de educación superior resulta necesaria. Si la búsqueda se orienta hacia la despolitización de la universidad, a la eliminación de aquélla como espacio de absorción de clientela política y usufructo de recursos públicos, se debe partir por la eliminación de la injerencia del H. Congreso Nacional como espacio de deliberación último para la operabilidad de los centros de educación superior. Someterse a la decisión de un espacio de poder altamente politizado como es la Función Legislativa, provoca que la universidad se halle imbricada, desde su nacimiento, por acuerdos y negociaciones de sectores políticos y corporativos inmersos en una constante lucha por afianzar sus capacidades de influencia y hegemonía en el escenario político nacional. Por tanto, desde su surgimiento las instituciones de educación superior se encuentran aprisionadas por factores exógenos que determinan su comportamiento y rendimientos frente a la sociedad.

Como ya se dijo, el hecho de que la universidad mire de cerca la actividad de la empresa y se aclimate a las variaciones en las lógicas de actuación de los modernos tejidos sociales no implica que el estado deje de tener vigencia. Al contrario, el reforzamiento y eficacia de éste constituye uno de los factores fundamentales para el control, tanto de las instituciones de educación superior existentes como para aquellos proyectos por venir. De hecho, la propuesta radica en la consolidación de un real sistema de educación superior que controle eficientemente, otorgue información fidedigna respecto a los rendimientos de las universidades y, además, genere un proceso de autoreproducción y reducción de conflictividad basado en mecanismos autopoieticos del propio subsistema⁶².

Transversalmente a todo el planteamiento surgido, *la educación superior ecuatoriana, y creo que el análisis puede ser traspolado a otras realidades latinoamericanas, debe orientarse hacia la búsqueda de una formación amplia* (Morin, 2003), *desprovista de especificidades que impiden la continuación de estudios en áreas diversas*. De esta manera, la derogatoria de facultades y su sustitución por áreas o unidades académicas coadyuvará en el empeño de formar individuos aclimatados a los requerimientos de estructuras societales en las que las distinciones entre ciencias exactas y ciencias sociales y/o del hombre van quedando cada vez más en desuso (Wallerstein, 1990). Por tanto, la figura de la educación napoleónica – politécnica –, restringida, debe dar paso a un nuevo tipo de formación holística y sin limitaciones epistemológicas y paradigmáticas.

Concomitantemente con lo descrito en el párrafo que antecede, *la universidad y la planificación estatal, deben proteger que la formación de los (as) alumnos (as) persiga una aprehensión de conocimientos que les permitan enfrentar los desafíos de la ciencia, la tecnología y el mundo de las comunicaciones en forma crítica, construyendo y redefiniendo los espacios culturales del país y proyectándose a la par hacia las dinámicas e interacciones de un mundo globalizado y sometido a permanente cambio. Así se podrá hablar de educación bajo criterios de pertinencia social (UNESCO, 1998), hacia adentro y hacia afuera.*

Finalmente, el llamado de atención a la calidad de la educación superior no debe ser entendido tan solo en lo referido a los contenidos académicos presentados, la utilidad de la investigación científica, la formación y destrezas de los docentes, los avances científicos y tecnológicos alcanzados y la infraestructura que ofrece el sistema educativo. Ante todo, *la formación debe orientarse por un saber humanístico, que considere los cambios de la sociedad en armonía con las necesidades de la población pues allí se asegurará una mejoría no solo en los rendimientos económicos y en los beneficios sociales, sino fundamentalmente en la posibilidad de mantener espacios de reflexión y generación del cambio y progreso de nuestros pueblos y culturas.*

BIBLIOGRAFÍA :

- Acosta Silva, Adrián. 2000. *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. (México: Universidad de Guadalajara - Centro de Universitario de Ciencias Económico-Administrativas CUCEA - Fondo de Cultura Económica.)
- Adorno, Teodor y Horkheimer, Max. 1985. *Dialéctica de Esclarecimiento (Fragmentos Filosóficos)*. Jorge Zahar (editor). (Río de Janeiro: s/editorial)
- Arellano, Estuardo. 1989. *Autocrítica de la Universidad*. (Quito: Corporación de Promoción Universitaria.)
- Baedridge, Víctor y otros. 1982. *Estructuración de Políticas y Liderazgo Efectivo en la Educación Superior*. (México: Alianza Editorial S.A.)
- Banco Mundial. 1995. *La Enseñanza Superior. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia*. (Washington D.C.: s/editorial)
- Basabe Serrano, Santiago. 2003. "De la teoría de la acción social parsoniana a la organización de sistemas autopoieticos de Niklas Luhmann. Una visión del tránsito hacia la sociedad sin hombres." en, *Revista Virtual de la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados en Ciencia Política ALEGCIPOLE Capítulo Ecuador*. Quito. www.geocities.com/alegciPOL
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Escuela y Espacio Social*. (Madrid: Siglo Veintiuno Editores.)
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. 1973. *Los Estudiantes y la Cultura*. (Buenos Aires: Editorial Labor.)
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. 1979. *La Reproducción*. (Barcelona: Editorial Laia.)
- Brevetto, Jorge. 1999. "La Educación Superior en Iberoamérica: Crisis, Debates y Transformaciones en la Última Década del Siglo XX" en, *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid. Septiembre - Diciembre. Número 21.
- Burbano López, Galo. 1999 "La Educación Superior en la Segunda Mitad del Siglo XX. Los Alcances del Cambio en América Latina y El Caribe" en, *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid. Septiembre - Diciembre. Número 21.
- Camou, Antonio y José Esteban Castro, coord. 1997. *La Sociedad Compleja: Ensayos en Torno a la Obra de Niklas Luhmann*. (México: Editorial Triana-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - México.)
- Campo Cabal, Alvaro. 2000. *Ciencia, Tecnología, Educación Superior, Gerencia Ambiental e Interacción: Reflexiones*. (Santa Fe de Bogotá: Solórzano Editores S.A.)
- Cavarozzi, Marcelo. 1993. *Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea*. Caracas. XIX Congreso de Sociología ALAS.
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. CEPAL, UNESCO, PNUD. 1987. *Desarrollo y Educación Superior Para América Latina y El Caribe*. (Buenos Aires: Editorial Kapeluz.)
- Demo, Pedro. 1992. "Calidad y Modernidad en la Educación Superior" en, UNESCO/CRESALC (comp.). *Calidad Tecnológica y Globalización en la Educación Superior Latinoamericana*. (Caracas. editorial.)
- Días, Marco Antonio. 1999. "De Córdoba (1918) a París (1998). Los Desafíos para la Educación Superior", en Brovetto, Jorge y Miguel Rojas Mix (editores). *Universidad Iberoamericana: Globalización e Identidad*. (Madrid: Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica)
- Días, Marco Antonio. 1997. "El Realismo Utópico en la Reforma de la Universidad" en, UNESCO / CRESALC (comp). *Hacia una Nueva Educación Superior*. (Caracas:

Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba - Ediciones CRESALC / UNESCO.)

- Escotet, Miguel Ángel. 1984. *Técnicas de Evaluación Institucional en la Educación Superior*. (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.)
- García Amado, Juan Antonio. 1999. *La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann*. (Bogotá: Editorial de la Universidad Externado de Colombia.)
- García Aretio, Lorenzo. 1986. *Educación Superior a Distancia. Análisis de su Eficacia*. (Mérida: Universidad Nacional de Educación a Distancia - Centro Regional de Extremadura.).
- García Guadilla, Carmen. 1996. *Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina*. (Caracas: Nueva Sociedad.)
- Habermas, Jürgen. 1999. *Ciencia y Técnica como "ideología"*. (Madrid: Editorial Tecnos.)
- Habermas, Jürgen. 1998. *Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*. (Madrid: Editorial Trotta.)
- Hayek, Friederich. 1995. *Camino de Servidumbre*. (Madrid: Alianza Editorial).
- Horkheimer, Max. 1990. *Teoría Crítica*. (Buenos Aires: Amorróu Editores.)
- Hurtado, Osvaldo. 1992. *La Crisis de la Universidad Ecuatoriana*. (Quito: Feso.)
- Kaplan, Marcos. 1996. *Universidad Nacional, Sociedad y Desarrollo*. (México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.)
- León Trujillo, Magdalena. s/año. "Paradojas de Género en la Universidad Ecuatoriana" en, Universidad de Cuenca, UNIFEM, SENDAS (comp). *IX Encuentro de Universidades de la Región Andina*. (Cuenca: s/editorial.)
- Levy, Daniel. (coord). 1998. *Documento CEDES/98-PRIVATE. Serie Educación Superior. La Educación Superior Dentro de las Transformaciones Políticas y Económicas de los Años Noventa. Informe del Grupo de Trabajo sobre Educación Superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.)
- López Jiménez, Nelson Ernesto. 1995. *La Reestructuración Curricular de la Educación Superior Hacia la Integración del Saber*. (Santa Fe de Bogotá: Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior. ICFES - Universidad Surcolombiana.)
- Lucio, Ricardo y Mariana Serrano. 1992. *La Educación Superior. Tendencias y Políticas Estatales*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.)
- Luhmann, Niklas. 1990. *Sociedad y Sistema: la Ambición de la Teoría*. (Buenos Aires: Editorial Paidós.)
- Luhmann, Niklas. 1998. *Sociología del Riesgo*. (México: Editorial Triana - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - México.)
- Luhmann, Niklas. 1998. *Complejidad y Modernidad: de la Unidad a la Diferencia*. (Madrid: Editorial Trotta.)
- Luhmann, Niklas y Raffaele De Georgi. 1992. *Teoría de la Sociedad*. (Guadalajara: Editorial de la Universidad de Guadalajara.)
- Luhmann, Niklas. 1998. *El Derecho de la Sociedad*. (traducción no autorizada).
- Lladonosa, Manuel. 1998. "La Universidad como Servicio Público en el Cambio de Siglo" en, Porta Jaime y Manuel Lladonosa (coord.). *La Universidad en el Cambio de Siglo*. (Madrid: Alianza Editorial)

- Mayor Zaragoza, Federico. 1998. "La Universidad del Siglo XXI en la Perspectiva de la UNESCO" en, Porta Jaime y Manuel Lladonosa (coord.). *La Universidad en el Cambio de Siglo*. (Madrid: Alianza Editorial)
- Mayorga, Román. 1999. "Los Desafíos a la Universidad Latinoamericana en el Siglo XXI" en, *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid. Septiembre - Diciembre. Número 21.
- Morin, Edgar. 2003. *Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro*. (Guayaquil: Editorial Santillana - Unesco.)
- Pacheco Prado, Lucas. 1992. *La Universidad Ecuatoriana. Crisis Académica y Conflicto Político*. (Quito: ILDIS - Fundación Friederich Ebert.)
- Ramírez, Franklin. 1999. "Esperando a Godot. Sociología y Universidad: relatos de una disciplina espuria", en *Revista Ecuador Debate*. Quito. No 49.
- Rodríguez Cruz, Águeda. 1992. *La Universidad en la América Hispánica*. (Madrid: Editorial Maffre.)
- Rodríguez Gómez, Roberto. 1999 "La Universidad Latinoamericana en la Encrucijada del Siglo XXI" en, *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid. Septiembre - Diciembre. Número 21.
- Rojas, Eliana y Cecilia Paredes. 1992. *Proyecciones Económicas y Demográficas del Ecuador al Año 2000. Implicaciones en la Educación Superior*. (Quito: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.)
- Rojas Mix, Miguel. 1999 "La Función Intelectual de la Universidad: ¿Una Responsabilidad Abandonada?" en, Brovetto, Jorge y Miguel Rojas Mix (editores). *Universidad Iberoamericana: Globalización e Identidad*. (Madrid: Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica)
- Ruiz, Ángel. 1995. *Universidad y Sociedad en América Latina*. (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - Costa Rica.)
- Saravia, Enrique. 1996. *Los Sistemas de Educación Superior en los Países del MERCOSUR. Elementos Fundamentales y Bases Para su Integración*. (Cunhinnton: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA.)
- Schwartzman, Simón. 1996. *América Latina: Universidades en Transición*. (Washington: Colección Interamericana de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA.)
- Silva Michelena, Héctor. s/año. "Para una Reforma de la Educación superior en América Latina" en, Grebe López, Horst (comp). *Educación Superior: Contribuciones al Debate*. (La Paz: Fundación Milenio - Serie Temas de Modernización)
- Tünnermann, Carlos. 1998. "La Educación Superior Frente al Cambio: La Conferencia Mundial de 1998" en, *Políticas y Estrategias Para la Transformación de la Educación Superior. Encuentro Internacional - Universidad de Lima*. (Lima: Fondo de Desarrollo Editorial.)
- Tünnermann Bernheim, Carlos. 1997. "La Educación Superior en América Latina y El Caribe en su Contexto Económico, Político y Social" en, UNESCO / CRESALC (comp). *Hacia una Nueva Educación Superior*. (Caracas: Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba - Ediciones CRESALC / UNESCO.)
- UNESCO. 1995. *Documento de Políticas Para el Cambio en la Educación Superior*. (París: UNESCO)
- Vallespin, Fernando (editor). 1995. *Historia de la Teoría Política*. Tomo VI. (Madrid: Alianza Editorial.)

- Vega Ugalde, Silvia. s/año. "Investigación y Género en las Universidades del Ecuador", en, Universidad de Cuenca, UNIFEM, SENDAS (comp). *IX Encuentro de Universidades de la Región Andina*. (Cuenca: s/editorial.)
- Wallerstein, Immanuel. 1998. *Impensar las Ciencias Sociales*. (México: Siglo Veintiuno Editores.)
- Weber, Max. 1974. *Economía y Sociedad*. (México: Fondo de Cultura Económica.)
- Wittgenstein, Ludwig. 1988. *Investigaciones Filosóficas*. (Barcelona: Editorial Critica.)
- Yarzabal, Luis. 1998. "La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión de América Latina y El Caribe" en, *Políticas y Estrategias Para la Transformación de la Educación Superior. Encuentro Internacional - Universidad de Lima*. (Lima: Fondo de Desarrollo Editorial.)
- Yarzabal, Luis. 1997. "En Busca de un Compromiso Para la Acción", en, UNESCO/CRESALC (comp). *Hacia una Nueva Educación Superior*. (Caracas: Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba. Ediciones CRESALC / UNESCO.)
- Yarzabal, Luis. 1999 "Plan de acción para la Transformación de la Educación Superior", en Brovetto, Jorge y Miguel Rojas Mix (editores). *Universidad Iberoamericana: Globalización e Identidad*. (Madrid: Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica)

NOTAS

*** Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales (1998. Universidad Central del Ecuador). Abogado y Doctor en Jurisprudencia (2000. Universidad Católica de Cuenca). Diploma Superior y Magíster en Derecho Económico Internacional (2001 – 2003. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador). Maestro en Ciencia Política - c - (2003. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Académica del Ecuador). Profesor del Colegio de Artes Liberales de la Universidad San Francisco de Quito. El presente constituye el informe definitivo del trabajo de investigación realizado como consecuencia de la obtención de una de las becas para investigadores jóvenes de América Latina y El Caribe otorgadas por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Comentarios y sugerencias: santiago_basabe@hotmail.com, santiagobasabe@yahoo.com.mx**

¹ En este sentido, si el mundo afrontaba en aquél momento la supremacía del modelo de producción fordista, igual situación parece suscitarse con la generación de profesionales desde las universidades, en las que la formación en masa parece ser la vía de legitimación de los centros de educación universitaria frente al estado y la sociedad.

² Información tomada del documento “Políticas para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”. Publicación de Unesco. París, 1995. Pp. 16-17.

³ En esta parte del análisis, y mientras no me refiero específicamente a la universidad privada, las argumentaciones esbozadas deben ser entendidas dentro del ámbito de los centros de educación superior de carácter público.

⁴ Lo dicho se corrobora con el resultado de entrevistas en profundidad realizadas a varios ex dirigentes estudiantiles de la época, quienes solicitaron que no se revelen sus identidades. Por tanto, y de acuerdo a un principio de ética investigativa, me allano a sus peticiones.

⁵ El desentrañar los posicionamientos políticos de los docentes incorporados al claustro en esa época – y que aún forman parte de las nóminas de profesores, en su gran mayoría - resulta una tarea ardua, en virtud de la resistencia que presentan cuando se les solicita pronunciarse al respecto. Por tanto, las aseveraciones efectuadas se las patentiza a partir de los resultados de encuestas realizadas a quienes, para la época en mención, ostentaban la calidad de estudiantes universitarios. En este sentido, cuando se les pregunta a qué posición ideológica pertenecían los docentes, siendo 1 extrema izquierda y 10 extrema derecha, los resultados son los siguientes: 1: 28%; 2: 20%, 3: 17%, 4: 10%, 5: 9%, 6: 5%, 7: 3%, 8: 2%, 9: 1%, 10 -, Desconoce: 5%. Por las limitaciones de la investigación, el universo seleccionado fue de cincuenta encuestados.

⁶ En el caso del Ecuador, el nacimiento de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, así como de otras instituciones de educación superior, responde a coyunturas políticas en las que la agitación, el caos y la incertidumbre reinante en la universidad pública dieron paso a la presentación de nuevas ofertas académicas al estudiantado.

⁷ De hecho, a partir de la consolidación de las universidades mencionadas, el mercado laboral, especialmente en el sector privado, empieza a ser copado por sus graduados. De muestreos tomados, cerca del 70% de las nóminas de empleados y funcionarios pertenecientes a la empresa privada se nutren, hasta los ochentas e inicios de los noventas, de profesionales formados tanto en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador como en la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

⁸ El fenómeno mencionado se caracteriza por la escalada en las tasas de interés, el descenso del precio de los productos primarios y el debilitamiento de la inversión productiva. Como consecuencia del cuadro esquematizado, hallamos un desolador panorama de fuga de capitales, devaluación e inflación. Surge entonces el programa de ajuste de “primera generación”, que se orienta hacia la limitación en la inversión pública, el racionamiento del empleo burocrático, la austeridad en el gasto social; y, la redefinición de las políticas aduaneras y arancelarias de los estados, en búsqueda de una apertura comercial y del flujo de bienes y servicios.

⁹ Es a partir de la etapa histórica a la que me he referido, que los cuestionamientos y preguntas de carácter cuantitativo se empiezan a formular a efectos de evaluar la eficiencia de la Universidad (Lesourne, 1993)

¹⁰ Para los fines establecidos, se entiende a la calidad como el principio de acción hacia la congruencia entre una oferta y una demanda percibida. Una descripción más amplia en torno a los procesos de evaluación de la calidad de la universidad y del sistema de educación superior en general, se la puede hallar en, Reyes, Alejandro. Técnicas y Modelos de Calidad en el Salón de Clases. Editorial Trillas S.A. México, 1998

¹¹ Cada cultura mantiene un conjunto de compromisos que definen su pegamento social. Dichos compromisos guardan relación directa con la identidad y el estilo, es decir con la confrontación invisible entre la ética y la estética de las costumbres (Rojas Mix, 1998)

¹² De hecho, y restringiéndome al caso del Ecuador, las carreras, áreas, departamentos y facultades (en las universidades que mantienen este diseño administrativo) de ciencias sociales son las que predominan en cuanto a número. Dicho fenómeno, que podría parecer asintomático por la pérdida de “actualidad” de este segmento del conocimiento, tiene su explicación precisamente en la lógica económica ya asumida. Así, en la formación de profesionales del derecho, de la educación, o de otras líneas afines, la inversión que se eroga es bastante menor que la causada en la formación en ciencias, por citar un ejemplo. De esta forma, focalizar la formación en carreras de “tiza y papel” alivia los costos y produce mayores réditos. Parecería que hablamos de la estrategia utilizada en el manejo empresarial, sin embargo, nos referimos a las lógicas de actuación en que se desarrolla la universidad ecuatoriana.

¹³ Dentro de esta línea de reflexión, el cuerpo normativo invocado asume a la universidad como una comunidad de interacción entre sus diversos actores y organizaciones, lo cual guarda relación con la visión amplia otorgada a los centros de educación superior en las movilizaciones de Córdoba.

¹⁴ Cita textual correspondiente a la parte final del artículo 1 de la Ley de Educación Superior del Ecuador.

¹⁵ Lo dicho es parte de la declaración normativa constante en la Ley de Educación Superior del Ecuador.

¹⁶ A pesar de que el diagnóstico planteado desemboca en la posibilidad de que la gran cantidad de demandas hacia el sistema educativo nos lleve a la saturación del mismo, en esta parte no se considera la existencia de lógicas subterráneas de comportamiento de los actores – muchas veces reñidas con la legalidad – que a pesar de causar intranquilidad social parecerían cumplir funciones de aclimatación del subsistema frente a los altos niveles de inputs a los que se ve sometido. Así, me atrevería a decir que quizás son esos códigos de actuación informales – por decir lo menos – los que permiten que, paradójicamente, el orden se mantenga en estructuras sociales como las vivenciadas en el Ecuador.

¹⁷ Caracterizo a la elusión como el conjunto de mecanismos a través de los que se impide que los efectos de la norma jurídica se materialicen; vale decir, aquellas estrategias que impiden que la ley ejerza su *imperium* sobre los asociados. A diferencia de otras formas ilegítimas de incumplimiento de la ley, en el caso de la elusión los procedimientos utilizados están prescritos por el mismo diseño normativo y constituyen salidas originadas en la vaguedad de las disposiciones, en vacíos legales o en incongruencias, tales como las que motivan el presente análisis. La distinción entre elusión y vías no legítimas de actuación de los operadores jurídicos se las puede observar de mejor forma dentro del Derecho Tributario.

¹⁸ Tan solo con la promulgación de la ley a la que se hace referencia los institutos técnicos y tecnológicos pasaron a depender administrativamente del recientemente creado Sistema Nacional de Educación Superior. Hasta antes del año 2000, estos centros se hallaban bajo la jurisdicción y competencia del Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, del cual aún siguen dependiendo en la parte financiera. Resumiendo, los institutos técnicos y tecnológicos en este país se someten en la supervisión, planificación y evaluación al CONESUP, pero responden por la asignación de presupuesto y recursos al Poder Ejecutivo, a través de la Cartera de Estado ya referida. Luego, la integración de estos actores al seudo sistema de educación superior adolece de una suerte de *capitis diminutio* que impide, nuevamente, hablar de la vigencia de una estructura consolidada que oriente la educación superior en el Ecuador.

¹⁹ En el Ecuador, y fundamentalmente en su Capital, existen las universidades que he denominado como “universidades garage” y que son aquellas que se instalan en una pequeña casa en la que cada uno de los dormitorios constituye una facultad y ofrece una o varias titulaciones. El área social está destinada a la secretaría general y la oficina del rector. La pequeña bodega trasera (cuando existe) se la asigna a la biblioteca; y, finalmente, las áreas verdes y de esparcimiento del barrio o vecindario colindante son los espacios destinados al incentivo de la cultura física y los deportes. Aunque parezca una caricaturización de la realidad, tristemente tengo que señalar que la que antecede no es mas que una descripción de la realidad que he observado a lo largo de los últimos cinco años.

²⁰ En cuanto a la meritocracia y titulación de los profesores de las universidades, escuelas politécnicas e institutos, me remito al Cuadro No 1, el que es ejemplificativo de la tenue inversión universitaria dirigida a la contratación de personal calificado. Sin embargo, tengo que destacar que la información entregada por el CONESUP no considera, entre otras, a la Universidad San Francisco de Quito, institución en la que un porcentaje elevadísimo de sus docentes ostentan títulos de postgrado.

²¹ Otro de los problemas serios que afronta la educación superior en el Ecuador es la ausencia de procesos de accountability respecto a la asignación de recursos que reciben los centros de educación superior de parte del estado; más aún si se considera a aquellos que, sin ser de carácter público, reciben fondos del tesoro nacional. Las llamadas universidades y escuelas politécnicas co-financiadas constituyen en este país, en buena parte de los casos, un barril sin fondo en el que se verifica un proceso de utilización sub-óptima de recursos. Al respecto profundizaré en el siguiente apartado.

²² Cabe acotar que la Ley de Educación Superior del Ecuador ha sido fruto de una discusión amplia y sostenida entre los diversos actores inmersos en dicho sistema. Con las falencias y “herencias” que esta mantiene (v.g. la asignación incremental de presupuestos), me reafirmo en la percepción de que, salvo la dicotomía entre planificación y evaluación, y la aún vigente concepción del estado paternalista en algunas disposiciones normativas, el contenido de dicho cuerpo legal se halla acorde a los requerimientos de una universidad moderna y renovada.

²³ Citaré solo dos ejemplos: a) el artículo 50 de la Ley de Educación Superior señala que los profesores universitarios que intervengan en investigaciones, consultorías u otros servicios externos remunerados, tienen derecho a participar de los beneficios que obtenga la universidad por dicha gestión; y, b) el artículo 56 *ibidem* declara que cada universidad, dentro de su presupuesto anual y bajo responsabilidad personal y pecuniaria de los funcionarios correspondientes, debe destinar recursos para créditos y ayudas económicas a sus docentes a fin de que realicen cursos de especialización y/o capacitación. Además puntualiza que cada cuatro años se deberán brindar facilidades a los profesores para la elaboración y publicación de textos, realización de pasantías, etc., debiendo concederse al menos un semestre de licencia con sueldo para dichos efectos. Abundaré: se declara también la obligación de otorgar licencias con sueldo a aquellos docentes interesados en iniciar estudios de postgrado; y, finalmente, se garantiza el derecho a que cada seis años el profesor se beneficie de un año sabático, sin restricción alguna de sus remuneraciones, a fin de que se lo destine a actividades de investigación científica. Se podrá decir que desde la vigencia del cuerpo normativo referido no han transcurrido aún los plazos necesarios para evidenciar tales propuestas; sin embargo, por la dualidad de códigos de conducta que he citado, me atrevo a señalar que, si tengo la oportunidad de realizar un nuevo estudio sobre este tema en diez años o más, las conclusiones serán exactamente las mismas que las aquí esbozadas. Tan incipiente es nuestro sistema de educación superior y el contexto de las políticas públicas diseñadas al efecto que no me causa duda alguna efectuar la afirmación esgrimida.

²⁴ En el caso del Ecuador, la jornada sangrienta suscitada el día 29 de mayo de 1969 en Guayaquil, trae como consecuencia la abolición del examen de ingreso a la universidad pública.

²⁵ Es difícil plantearlo, pero a raíz de la injerencia de bandos políticos en la universidad pública, principalmente en la de Quito y Guayaquil, el nivel académico descendió considerablemente. La reconstrucción del alma mater apenas ha podido dar sus primeros pasos durante los últimos cinco años, aunque con las trabas que los grupos políticos enquistados en la estructura universitaria ofrecen.

²⁶ Durante los años sesenta, setenta, e inclusive en la primera mitad de los ochenta, determinadas facultades, escuelas y carreras universitarias más que constituirse en espacios de formación académica, de profesionalización y de extensión universitaria, se los podía visibilizar como escuelas de formación de cuadros políticos de los partidos de izquierda. Para ello, basta observar las mallas curriculares vigentes para la época.

²⁷ Las encarnizadas batallas campales protagonizadas por el ala maoísta y la vertiente soviética (la tradicionalmente conocida disputa entre “chinos” y “cabezones”) encontraron en la universidad pública el espacio perfecto para el ejercicio activo de la violencia, el uso de armas y el irrespeto a los derechos de aquellos estudiantes ajenos a los enredos ideológicos y de praxis reseñados.

²⁸ Para aquellas épocas ya se había dejado atrás el examen de ingreso; sin embargo, los nuevos requisitos de acceso a la formación universitaria radicaban básicamente en la alineación del estudiantado a las ideologías de izquierda. Caso contrario, la vida universitaria era difícilmente superable, no solo porque las presiones de los grupos estudiantiles eran abrumadoras, sino también porque la libertad de cátedra se la había tergiversado de tal modo que más importante que la evaluación en base a actividades académicas era la que se desprendía de la participación activa en los mítines y protestas callejeras.

²⁹ Si bien es cierto que las distintas posiciones de izquierda son las que asolaron con fuerza las universidades públicas de Quito y Guayaquil durante la segunda parte del siglo XX, no hay que dejar de considerar que otros sectores políticos, sobre todo de corte populista, han hecho de las universidades más pequeñas, básicamente en la costa ecuatoriana, un espacio de generación de clientelas electorales, afianzando de esta manera el patronazgo y caciquismo que surgen a propósito de las relaciones dadas al interior de los centros de educación superior.

³⁰ Lo afirmado se verifica con algunos datos específicos: en la provincia de Esmeraldas, uno de los políticos populistas – perteneciente al Partido Roldosista Ecuatoriano – reiteradamente elegido para cargos de elección pública es rector de la Universidad pública de esa ciudad; en la ciudad de Quito y la provincia de Chimborazo, los dirigentes políticos del Movimiento Popular Democrático – partido político de extrema izquierda – observan su nacimiento a la vida política a partir de su intervención como dirigentes estudiantiles en las universidades públicas de la Capital y de la ciudad de Riobamba, capital de la provincia antes mencionada.

³¹ En el Ecuador no existen agrupaciones políticas o partidos políticos que tengan capacidad de convocatoria nacional. A lo sumo, las mejores experiencias partidistas han considerado a las provincias como sus fuertes proselitistas. En esencia, el clivaje regional ha marcado fuertemente la distribución del poder político en el país a lo largo de su historia republicana, con las consecuencias que la subsiguiente fragmentación y polaridad causan en la gobernabilidad del estado.

³² Me refiero al control administrativo de los centros de educación superior pública como uno de los medios para mantener la clientela pues, a partir de juegos subterráneos y prácticas reñidas con la ley, los distintos sectores políticos enraizados en la universidad, fundamentalmente pública, tienen la capacidad de proveerse permanentemente de cuadros políticos, de electorado cautivo y, básicamente, de espacios sociales a partir de los que se pueden mantener vigentes en la vida política del país. Para ser aún más específico, cuando me refiero a juegos subterráneos y prácticas desligadas de la ley, quiero señalar hechos como la adulteración de las evaluaciones docentes, la alteración de los registros de asistencia del alumnado, la evasión de requisitos para el acceso a los grados académicos, etc. Lo mencionado no es una mera apreciación subjetiva, sino es la realidad que se vive a diario en los centros de educación superior pública del país, sin que ello implique que dentro de dicho escenario se encuentren todas las universidades ni tampoco que sean solo las del sector público las que se hallan inmersas en dichas dinámicas.

³³ En efecto, el Parlamento, centro de la discusión y el debate político partidista, es el que permite la operación de las universidades y escuelas politécnicas en este país. Dadas las implicaciones que en el juego electoral conlleva el “tener una universidad”, sobra señalar que la aprobación de uno de estos centros de educación superior pasa por las mismas negociaciones, prebendas y acuerdos – muchos de ellos subterráneos – observados en el tratamiento de otros temas.

³⁴ Cuando interrogué a uno de los actores políticos que más cerca ha estado del proceso de elaboración de la nueva Ley de Educación Superior – y que, por supuesto, es rector de una universidad – acerca de la justificación que se puede plantear para haber mantenido la disposición legal que establece que el nacimiento de las universidades y escuelas politécnicas se debe generar a través de la promulgación de una ley, su respuesta se limitó a señalar que “ (...) en el Ecuador ha sido tradición el aprobar las universidades a través de ley (...) ”. Es extraño, pero en más de una ocasión, en esta y otras investigaciones, he recibido similares respuestas ante temas álgidos y de discusión profunda. De hecho, he llegado a considerar que la existencia de un derecho costumbrista – la consuetudo inveterada – mal instrumentalizado, opera las lógicas de los distintos actores políticos nacionales cuando no encuentran alternativas ante situaciones medianamente claras y evidentes.

³⁵ En este país hay varios espacios de interacción social que constituyen la plataforma ideal para la consecución de dignidades de elección popular. Además de la universidad, la dirigencia deportiva y la actividad en medios de comunicación son campos idóneos para el efecto. En lo que nos compete, basta observar la conformación del Congreso Nacional del Ecuador durante los últimos años para verificar que la educación superior ha sido maniatada por diferentes sectores políticos para la consecución de curules y dignidades.

³⁶ Me refiero a la rearticulación de la economía nacional a raíz del hallazgo de petróleo en la Amazonía y la consecuente inserción del país en el concierto internacional de las naciones exportadoras del tan ejemplificativamente llamado oro negro.

³⁷ Para la época se crea la Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE), institución pública encargada de la producción y comercialización del crudo, a la que se entregarán beneficios económicos cuantiosos, prebendas y ventajas sin parangón en las demás instancias del estado. Con el paso de los años, CEPE se transformará en la empresa estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR), la que mantendrá las dinámicas señaladas y afianzará a este espacio como uno de aquellos denominados “estratégicos”, sin que me esté refiriendo a su injerencia en el desarrollo nacional, sino mas bien a su consideración como una instancia de negociación política, afianzamiento del clientelismo y enquistamiento de una dirigencia sindical que ha drenado los recursos del estado paulatina y mordazmente.

³⁸ Lo que será palpable a raíz de la imposibilidad de que el estado pueda seguir ensanchando su capacidad de generación de empleo burocrático.

³⁹ A pesar de la dificultad que existe para acceder a los rubros fiscales que realmente se asignan a los centros de educación superior, se ha podido establecer que las variaciones suscitadas a lo largo del periodo en análisis no son trascendentes. El solo examen de las cuentas nacionales y de las asignaciones agregadas a los presupuestos estatales no son suficientes, en virtud de que unos son los valores allí declarados y otros los efectivamente asignados. El doble código de comportamiento se vuelve a presentar en este ámbito.

⁴⁰ Las universidades y escuelas politécnicas co-financiadas son aquellos centros de educación superior que, no perteneciendo al sector público, reciben asignaciones del presupuesto nacional. Dentro de esta categoría se encuentran también inmersas la Universidad Andina Simón Bolívar y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, aunque éstas se hallan constituidas bajo el estatuto de instituciones de derecho público internacional, por lo que las connotaciones de las políticas públicas diseñadas hacia aquellas debe ser observada bajo una óptica diversa.

⁴¹ Entendiéndose al proceso modernizador como aquella dinámica a través de la que el estado revigora sus fuerzas, reorienta sus funciones dentro del escenario nacional y se aplica en la defensa de determinados derechos sociales, como la educación. La diferencia que se pretende implantar es que la educación, para seguir el hilo de la discusión, sea entregada gratuitamente tan solo a quienes realmente la requieren, y no a quienes embebidos del discurso modernizador pretenden, por otro lado, mantener subvenciones orientadas a generar inversiones sub - óptimas de recursos públicos.

⁴² En efecto, más allá de la transferencia al sector privado de actividades como la de producción de cemento, en el Ecuador no se ha materializado ningún proceso privatizador de trascendencia. Lo dicho no pretende denotar que sea imprescindible el tomar partido por esa estrategia, sino tan solo dejar en claro que no se puede hablar de una real orientación neoliberal de este país. Para citar tan solo un caso específico, traigo a colación el doblemente fallido intento de transferencia de la telefonía fija, ahora convertida en empresa privada con paquete accionario suscrito por el sector público.

⁴³ Aquí no me refiero tan solo a las cúpulas sindicales sino también a algunos empresarios mediocres, a quienes la necesidad de ser competitivos y elevar los niveles de eficiencia y calidad de los bienes o servicios ofertados les orienta a la búsqueda de la tuiición del estado y de los recursos que éste dispone para solventar su incapacidad de enfrentar los nuevos retos de la tecnología, la política y la economía mundiales.

⁴⁴ Básicamente, el proceso se inicia con la administración presidencial del Arq. Sixto Durán-Ballén, la que data de agosto de 1992. Sin embargo, ciertas enmiendas, sobre todo en el campo laboral, y específicamente en lo relacionado a la ampliación del número de trabajadores necesarios para la conformación de organizaciones sindicales, tienen su origen en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos (1988 - 1992)

⁴⁵ Por la extensión de este trabajo es imposible detenerse a analizar las principales orientaciones políticas del cuerpo normativo citado; sin embargo, mencionaré que es a partir de aquél que se proponen los procesos de privatización, reducción del aparato del estado y del aparato burocrático, etc.

⁴⁶ Dicho cuerpo normativo será el que vivencie de forma más clara el proceso de liberalización de controles y ampliación de la ley de la oferta y la demanda como ejecutores de una política económica que restringe el control del estado. Sin embargo, la pésima implementación de los mecanismos de vigilancia y supervisión estatal a la actividad bancaria, propició en el año 1999 el denominado “feriado bancario”, el posterior decreto ejecutivo de movilización de recursos (el congelamiento de fondos) y, finalmente, el proceso de dolarización de la economía nacional. Tras todo lo citado, el gobierno del Dr. Jamil Mahuad Witt será depuesto a través del golpe de estado civil-militar del 21 de enero del año 2000.

⁴⁷ En el tema de la educación superior, los cambios son aún más recientes, y aquello da cuenta de lo tardío del proceso de liberalización, modernización y privatización en el Ecuador. Aún así, la Ley de Educación Superior marca un cambio favorable en la visión que de este sector se manejaba hasta antes del diseño de las nuevas políticas públicas. A pesar de la existencia de determinadas figuras jurídicas que causan distorsiones importantes en la gestión universitaria del país, este cuerpo normativo es, largamente y con toda seguridad, mejor que la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, vigente hasta el año 2000. Insisto en lo paradigmático del caso ecuatoriano porque, precisamente cuando se habla de liberalización de controles estatales, en el Ecuador la nueva Ley de Educación Superior, por primera ocasión, asumió el control e intervención directa y formal de instituciones sometidas a su vigilancia que constantemente incumplían sus Resoluciones. El caso de la Universidad Cooperativa de Colombia es ejemplificador al respecto.

⁴⁸ El CONUEP fue el máximo órgano de administración y diseño de políticas públicas para las universidades y escuelas politécnicas hasta antes de la vigencia de la Ley de Educación Superior. Los manejos disipados y la proliferación de centros de educación superior, así como de titulaciones, sin cumplir con los más elementales requisitos de factibilidad y

rigor académico se los debe en buena medida a dicho organismo.

⁴⁹ Cuando se revisan las mallas curriculares de las diferentes carreras y especializaciones que ofrecen las universidades y escuelas politécnicas se puede notar claramente como se otorga un sentido utilitario, hacia las dinámicas de la oferta y la demanda, a la formación del estudiantado. De allí que en las facultades de ciencias económicas, administrativas o financieras, que son las que tienen mayor acogida en cuanto a matrícula, la oferta académica en temas relacionados con la teoría social sea nula, siendo la argumentación esgrimida el que la búsqueda se orienta hacia profesionales prácticos, ligados a su inserción laboral. Luego, la acumulación de conocimientos teóricos, y menos aún vinculados al desarrollo y promoción de un espíritu crítico sean irrelevantes por su falta de conmensurabilidad a nivel de la oferta y demanda del mercado ocupacional.

⁵⁰ Por ello es engañoso el pensar que las áreas de ciencias sociales han sido desplazadas por una formación de otro nivel. Para el caso del Ecuador, las carreras en ciencias sociales son, cuantitativamente, las más representativas a nivel de universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores. Sin embargo, ello no implica que la formación que allí se genere esté orientada, al menos tangencialmente, a una comprensión holística del hombre y de su entorno. Para efectos de decantación de las áreas y su ubicación, la fuente consultada se remite al clasificador elaborado por la UNESCO.

⁵¹ Dicha alegoría legal se encuentra declarada a nivel constitucional y también en el artículo 4 de la Ley de Educación Superior.

⁵² Si de un lado una de las formas de racionalización de las sociedades se halla generada desde la ciencia y la técnica - como ejercicios de progreso y cambio frente a los ámbitos sociales -, otra de las vías para acceder a un proceso de esta envergadura la situamos en la secularización de los grupos sociales.

⁵³ En este punto, se considera a la tecnología como una forma de producción material y global, definitoria de la cultura, y que proyecta una totalidad histórica determinada como legítima.

⁵⁴ La tensión entre lo legal y lo legítimo ha sido abordada por la teoría habermasiana de manera sustancial a partir de la discriminación efectuada entre lo que constituye lo normativo y meramente formal - lo legal - frente a la constitución de estructuras consensuadas, en las que el debate y la argumentación racional son las que consolidan las relaciones y la institucionalidad - lo legítimo -. Al respecto, se puede recurrir a Habermas, Jürgen. *Facticidad y Validez*. Alianza Editorial. Madrid, 1998.

⁵⁵ En cuanto a la investigación científica, las pocas universidades y escuelas politécnicas que desarrollan esa actividad en nuestro país la van reemplazando de a poco por la consultoría y la vinculación con el sector productivo. Estas nuevas fuentes de generación de recursos no son *per se* criticables; es más, son una de las bases de la nueva orientación de la educación superior del nuevo milenio. Lo que debe llamar a la reflexión es la pérdida de énfasis en la búsqueda de espacios de reflexión y formulación de orientación ciudadana, lo cual se genera en buena medida con la investigación independiente.

⁵⁶ Desde hace pocos años atrás, las universidades y escuelas politécnicas públicas han iniciado una política de pago de matrícula y colegiatura diferenciada; sin embargo, dicha iniciativa no es del todo eficaz al no haberse elaborado marcos referenciales e indicadores específicos que puedan valorar cuánto puede pagar cada estudiante. En dicha perspectiva, causa sorpresa e indignación el contemplar que estudiantes que durante la formación secundaria cancelaban mensualmente valores que superan los ciento cincuenta dólares americanos por este concepto, paguen por matrícula y colegiatura universitaria, anualmente, la misma suma y muchas veces menos.

⁵⁷ Vuelvo a citar un caso de todos los días: los profesionales de alto nivel y preparación académica - entiéndase a quienes ostentan titulación de tercero y cuarto nivel - que han sido formados en la universidad pública, han recibido asistencia del estado para la formación de postgrado y aún estipendios para sufragar gastos generados por la aprehensión de conocimientos fuera del país, revierten sus destrezas a aquellos estudiantes de universidades privadas, básicamente por cuestión de mejores oportunidades salariales. Aquello parecería ser un evidente uso ineficiente e inequitativo de recursos públicos y una pésima gestión de rendición de cuentas de parte de los beneficiarios de dichas asignaciones.

⁵⁸ Las instituciones de educación superior que gozan de la calidad de co - financiadas no son precisamente aquellas que tienen los valores de matrícula y colegiatura más bajos en el mercado de universidades y escuelas politécnicas. La imposible relación entre asignación de fondos públicos y pago de respetables sumas de dinero llevan a considerar que la abolición de dicha prerrogativa es inminente. Al respecto, repugna el observar que a la construcción de monumentos arquitectónicos por parte de este tipo de instituciones (cuando lo hacen), le sigue el deterioro en la calidad de formación que brindan a sus estudiantes.

⁵⁹ En consideración a la extensión del presente trabajo, no incluyo aquí la discusión relacionada a la asignación de presupuestos incrementales en la educación superior; y que radican en la elevación anual de recursos teniendo en consideración tan solo el incremento de alumnado, sin otra consideración que dicha valoración de carácter cuantitativo. Aquello constituye un incentivo negativo que debe ser corregido desde el diseño institucional del estado.

⁶⁰ Con la reforma curricular suscitada en la década de los noventa, la educación que antecede a la de tercer nivel quedó dividida en dos segmentos; el básico, consistente en diez niveles de formación; y, el bachillerato, contentivo de tres niveles adicionales.

⁶¹ Los lineamientos sobre los que se desarrollaría la calificación de los centros de educación superior requerirían un previo consenso entre los actores inmersos en el sistema universitario. Categorías como nivel del claustro docente, bibliotecas, infraestructura, investigaciones, etc. servirían de marco para elaborar el ranking de las instituciones. Programas análogos han sido construidos varias décadas atrás por sistemas universitarios consolidados, como el mexicano o el chileno.

⁶² La búsqueda de un subsistema de educación superior que esté en capacidad de procesar conflictividad y reducir contingencia por sí mismo es una necesidad vital. Para el efecto, las políticas y diseño burocrático del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) deben marcar cambios necesarios. De ellos, solo he señalado uno de los más trascendentales, el de la dicotomía entre planificación y evaluación; pero existen otros no menos preocupantes. Tan solo a manera de ejemplificación: la aprobación de un programa académico determinado, sea a nivel pre grado o en alguno de los niveles posgradistas, requiere de un informe previo de expertos sobre la materia en la que versará la oferta académica que se pretende impulsar. Lo dicho implica un control desde el estado, a través del CONESUP, al que no existiría oposición alguna si de allí emanaran las políticas de evaluación de calidad, factibilidad, etc. Sin embargo, la ausencia de una estructura definida provoca que dicho informe sea requerido a alguno de los centros de educación superior que abordan temáticas similares. De esta manera, al requerirse que uno de los “contendientes” sea quien valore al “otro”, los resultados del proceso de decantamiento parecen no ser de lo más justos y transparentes. En el trabajo de campo efectuado he podido observar varios casos en los que el entrapamiento del proceso de aprobación de varios programas académicos responde mas que a razones de fondo - como serían las de orden académico y organizacional -, a aquellas constituidas por la necesidad de ciertas universidades y de sus docentes a competir lealmente con otras instituciones.